



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

지방자치단체 합동평가 수용성에
관한 실증연구

- 대구광역시 사례를 중심으로 -

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과

김 동 규

지방자치단체 합동평가 수용성에
관한 실증연구

- 대구광역시 사례를 중심으로 -

지도교수 이 승 종

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과

김 동 규

김동규의 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 박 상 인 (인)

부 위 원 장 정 광 호 (인)

위 원 이 승 종 (인)

국 문 초 록

본 연구는 한국의 정책평가제도 중 지방자치단체의 합동평가를 중심으로 정책피평가자의 수용도를 제고하기 위해 영향을 주는 요인은 어떤 것이 있는지를 도출하여 궁극적으로 합동평가의 정착·활성화를 도모하고자 하는 데 목적이 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 개념 검토 및 분석틀을 고찰하고 지자체의 제도 운영 실태를 파악하였으며 조사도구를 구성하기 위해 문헌자료를 분석하였다.

본 연구에서는 주요 변수들을 중심으로 합동평가제도의 수용성과의 연관관계를 분석함으로써 제도운영 및 제도개선을 위한 방안을 도출할 수 있을 것으로 판단하였다. 여러 선행연구에서 사용한 도구를 수정, 보완하여 독립변수를 조직·직무특성변수, 평가제도 변수, 개인특성 변수로 구성하였다. 조직·직무특성 변수의 하위변수로는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십을 선정하고 평가제도 변수의 하위변수로 합동평가제도의 정당성, 평가지표, 합동평가교육 및 관리층의 관심, 인센티브, 평가결과의 연계성을 선정하였다. 또한 개인특성 변수의 하위변수로는 성별, 연령, 근무년수, 직종, 직급, 근무처를 선정하였다.

조사대상은 대구광역시청 및 대구광역시 내 8개 구·군청 소속 공무원 중 합동평가 대상인 본청, 구·군청 공무원 342명의 공무원을 모집단으로 하였다. 설문조사자료를 수집한 결과 308부를 회수하여, 분석에 활용한 자료는 총 288 부이다. 수집된 자료는 SPSS WIN 통계프로그램을 사용하여 빈도분석, 상관관계분석, 다중회귀분석을 실시한다.

이 연구를 통하여 얻어진 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조사대상자는 남성과 여성이 각각 46.9%(135명), 53.1%(153명)이었고, 연령은 45세이하가 66.3%(191명), 46세 이상이 33.7%(97명)이었다. 또한 근무년수는 16년 이상이 54.5%(157명), 15년 이하가 45.5%(131명) 순으로 집계되었다. 직종의 경우는 응답자의 54.2%(156명)가 일반행정직이며, 45.8%(132명)가 소수직종 이었다. 직급은 하위직으로 분류한 9~7급이 78.5%(226명)이고, 6급 이상의 관리직이 21.5%(62명)이다. 마지막으로 시 본청에서 근무하는 응답자는 21.2%(61명), 구·군청에서 근무하는 응답자가 78.8%(227명)였다.

둘째, 합동평가제도에 대한 수용성 평균 수준은 2.83점, 조직 · 직무 특성 변수는 3.20~3.40점, 평가제도 변수는 2.91~3.40점으로 조사되었다. 하위변수 중에서는 개인, 부서별 보상 필요성이 3.63점, 인간관계 3.61점으로 높았고, 지표개발 구성원 참여도가 2.81점, 승진 공정성이 2.82점으로 낮은 수준이었다.

셋째, 합동평가제도의 수용성과 관련 변수들의 상관관계 분석 결과, 조직 · 직무특성 4개 변수, 평가제도 변수 6개 모두에서 합동평가제도의 수용성과 상관관계가 유의수준 $p < 0.01$ 에서 유의한 결과를 보였다. 합동평가제도의 수용성과 모두 강한 정(+)의 상관관계를 가지고 있으며, 상관계수는 0.237~0.668로 나타났다.

넷째, 수용성에 대한 관련변수들의 설명력을 규명하기 위한 다중회귀 분석 결과 결정계수 R^2 값이 0.551(F값: 22.238, $p=0.000$)으로 나타났으며, 유의미한 변수들 중에서 평가지표의 표준화계수가 0.441로 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타났고, 평가결과의 연계성(표준화계수: 0.219), 평가제도 정당성(표준화계수: 0.192), 평가교육 및 관리층 관심(표준화계수: 0.116), 직종(표준화계수: 0.085)순이었다.

이러한 맥락에서 본 연구 분석결과와 논의된 내용을 근거로 지방자치단체 합동평가 수용성을 제고하기 위해 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 정책 피평가자인 지자체 공무원들의 조직 내부환경에 해당하는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십에 주안점을 둘 필요가 있다. 이들 변수들은 모두 합동평가제도의 수용성에 높은 상관관계를 가지고 있으며, 공무원들의 인식수준은 중간을 상회하고 있다. 즉, 해당 공무원들의 조직몰입 수준을 높일 수 있는 정책적 관심과 근무하는 직무환경에 대한 개선책이 마련되어야 한다. 또한 합동평가 결과목표를 설정하도록 하는 한편 목표 달성에 중요한 리더십을 양성하도록 하여야 한다.

둘째, 합동평가제도의 정당성은 수용성과의 상관관계가 높고 영향력 있는 요소이지만 공무원들의 인식 수준은 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 따라서 합동평가제도를 뒷받침하는 법과 제도를 정비하고 평가과정의 공정성 확보와 실제 성과와 괴리가 없도록 합동평가지표에 대한 상시 검증과 아울러 부처 단위의 개별평가와의 중복 지양 및 단일화, 평가지표의 축소화를 통한 합동평가의 간소화의 방향으로 나아가야 지자체 공무원들의 수용성이 제고될 것이다.

셋째, 정책평가에서 평가지표는 핵심요소인바, 평가지표의 정합성을 지속적으로 검토하고, 추가는 지양하는 한편 지표 일몰제 등을 도입하여 적실성이 없는 지표는 과감하게 삭제하여야 한다.

넷째, 합동평가 결과 환류 및 활용 측면에서 확실한 인센티브제를 구축하고, 어느 분야에 어떤 정도로 활용할 것인가에 대한 정책 결정이 있어야 한다. 합동평가 결과를 자신의 인사고과, 사업예산, 조직관리에 연계하는 것에 긍정적으로 인식하고 찬성하는 견해가 다수이다. 따라서 지금까지는 각종 인센티브에서 소외되었던 구·군청 공무원들에 대한 보상체계가 확립되어야 하며, 실무상으로도 합동평가 결과 광역자치단체에 교부되는 재정 인센티브(특별교부세)를 기여도에 따라 기초자치단체에 차등적으로 지급하는 한편 훈·포장을 비롯한 대통령·국무총리·장관 표창도 기초자치단체 담당공무원에게 일정 비율로 포상하는 등 보상체계의 공유가 더 확대되어야 한다.

다섯째, 합동평가의 교육 및 관리층의 관심은 중요하다. 특히 하향적

(top-down) 방식으로 이루어지는 합동평가는 기초자치단체인 시·군·구에까지 내실 있는 이해와 전파가 이루어지기 어려우며 이는 합동평가에 대한 불신과 회의감, 중앙정부의 지방정부에 대한 지나친 간섭으로 인식되는 경향이 있다. 그리고 본 연구 설문대상이 된 대구광역시는 상대적으로 최상위 관리자의 합동평가에 대한 관심이 저조하며 평가결과에 따른 상벌의 정도와 파급효과가 미미한 데 그침에 따라 관리층의 관심이 매우 필요하다.

**주요어 : 합동평가, 지방자치단체 합동평가, 합동평가 수용성,
조직·직무특성, 평가제도**

학 번 : 2010-22112

<제 목 차 례>

제 1장 서 론	1
제 1절 연구의 배경	1
제 2절 연구의 목적 및 기대효과	4
제 3절 연구방법	4
제 2장 이론적 고찰 및 변수 도출	6
제 1절 지방자치단체 합동평가의 내용	6
1. 합동평가의 의의	6
2. 합동평가의 운영체계	8
3. 합동평가의 구성	9
4. 합동평가의 시기 및 방법	11
5. 합동평가의 예산 및 인력	14
6. 합동평가의 사후관리 및 도입 이후 변화	15
7. 합동평가의 성과	17
제 2절 지방자치단체 합동평가의 수용성	21
1. 수용성의 중요성	21
2. 수용성의 개념과 의의	22
3. 제도에 대한 조직 구성원의 저항과 수용성	25
제 3절 지방자치단체 합동평가 및 수용성 선행연구	28
1. 지자체 합동평가의 선행연구 검토	28
2. 수용성의 선행연구 검토	30

제 4절 연구변수 설정	34
1. 합동평가제도의 수용성 : 종속변수	34
2. 조직·직무특성 변수 : 독립변수1	35
1) 조직몰입	35
2) 직무만족	36
3) 조직문화	37
4) 리더십	38
3. 평가제도 변수 : 독립변수2	40
1) 평가 제도 정당성	40
2) 평가지표	41
3) 평가교육 및 관리층의 관심	42
4) 인센티브	43
5) 평가결과에 대한 연계성	44
4. 개인특성 변수 : 독립변수3	45
제 3장 연구모형 및 분석도구	47
제 1절 연구모형	47
제 2절 설문문의 구성과 내용	48
제 3절 조사대상자의 선정	51
제 4절 자료의 수집 및 분석방법	51
제 4장 연구결과 및 논의	52
제 1절 표본자료의 인구통계학적 특성	52
제 2절 측정도구의 신뢰성 검증	54
1. 조직·직무특성 변수 조사도구	54
2. 평가제도 변수 조사도구	56
3. 종속변수 조사도구	58

제 3절 수용성과 영향요인의 평균분석	58
1. 합동평가제도의 수용성	58
2. 조직·직무특성 변수	59
3. 평가제도 변수	62
4. 개인특성 변수	65
제 4절 수용성과 영향요인의 상관관계 분석	67
제 5절 수용성과 영향요인의 다중회귀분석	69
1. 다중회귀분석 모형의 적합성 검증: 다중공선성 진단	69
2. 합동평가제도의 수용성에 대한 관련 변수별 설명력	72
3. 합동평가제도의 수용성과 영향요인의 다중회귀분석 결과	76
제 6절 분석 및 논의	79
제 5장 결론	84
제 1절 요약	84
제 2절 제언	86
[참고문헌]	90
[설문지]	100
[ABSTRACT]	105

〈표 차례〉

〈표 1〉 2013년 합동평가 대상 시책	10
〈표 2〉 2013년 합동평가 일정	12
〈표 3〉 합동평가 도입 이전과 이후 비교	16
〈표 4〉 선행연구 검토	32
〈표 5〉 설문 구성과 내용	48
〈표 6〉 응답자의 인구통계학적 특성	53
〈표 7〉 조직·직무특성 변수의 Cronbach's α 값 분석	54
〈표 8〉 평가제도 변수의 Cronbach's α 값 분석	57
〈표 9〉 합동평가제도의 수용성 변수의 Cronbach's α 값 분석 ..	58
〈표 10〉 합동평가제도 수용성 평균	59
〈표 11〉 조직·직무특성 변수 평균	61
〈표 12〉 평가제도 변수 평균	64
〈표 13〉 개인특성 변수 평균.....	66
〈표 14〉 합동평가제도의 수용성 관련 변수의 상관계수 행렬 ...	68
〈표 15〉 수용성과 독립 변수들의 다중공선성 진단 ...	71
〈표 16〉 수용성에 대한 조직·직무특성 변수들의 다중회귀분석	72
〈표 17〉 수용성에 대한 평가제도 변수들의 다중회귀분석	73
〈표 18〉 수용성에 대한 개인특성 변수들의 다중회귀분석	75
〈표 19〉 수용성에 대한 종속변수의 다중회귀분석	76
〈표 20〉 다중회귀분석 모형 요약	78

<그림 차례>

<그림 1> 지자체 합동평가 운영체계	8
<그림 2> 합동평가 운영체계도	9
<그림 3> 분석의 틀	47

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

과거의 중앙집권적인 행정체제에서 중앙정부가 지방자치단체에 대해서 책임성과 국정에 대한 통합성을 묻는 메커니즘은 통제에 의한 것이었지만, 지방화가 국정운영의 중요한 방향으로 추진되는 선진적인 행정체제의 구축을 위해서는 지방자치단체의 사업이나 업무에 대해서 평가하고 그에 근거해서 관리조정을 하는 것이 바람직한 운영방향일 것이다(김병진, 1997; 박희정, 2000; Cooper, et. al, 1998; Aucoin, 2000; Behn, 2003; Sanderson, 1998). 특히 우리나라 광역지방자치단체 업무 중 국가위임사무의 비율이 10.1%에 이르고(한국지방행정연구원, 2009), 재정에 대한 중앙정부의존을 측면에서 재정자립도가 51.1%(안전행정부, 2013) 밖에 안 되는 현실에 비추어보면 자치이념과 함께 국정의 통합성을 동시에 유지하는 것이 우리나라 지방자치의 중요한 방향일 것이다.

현재 우리나라는 지방자치단체 행정에 있어 중앙정부가 지방자치단체에 위임한 국가중요시책에 대한 국정통합성과 책임성을 확보하기 위하여 ‘정부업무등의평가에관한기본법¹⁾’ (법률 제6347호)과 ‘정부업무평가기본법²⁾’ (법률 제7928호)에 의하여 국가주요시책에 대한 합동평가가 실시되

-
- 1) 우리나라의 성과관리 및 각종 평가는 2001년 1월 제정된 ‘정부업무등의평가에관한기본법’에서 시작하여 2006년 3월 제정된 ‘정부업무평가기본법’을 근거로 한다.(류영아, 2012)
 - 2) 2006년에 시행된 정부업무평가기본법에 성과관리가 도입됨으로써, 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 공공기관에서 통합적인 성과관리체제를 폭 넓게 구축하고 있다. 이와 같은 평가제도로 심사분석, 정책평가, 성과관리로 이어지는 패러다임의 변화를 겪고 있다.(윤수재 · 이광희 · 홍재환, 2008)

고 있다. 지방자치단체 합동평가는 1999년 시범평가(2개 분야 5개 부문)와 2000년 종합평가(10개 부처 50개 시책)를 시작으로 매년 실시되어 오고 있는 평가로, 평가대상은 16개 시·도(필요시 시·군·구 실적 포함)이다(류영아, 2010)³⁾.

2000년부터 매년 합동평가가 실시되고 있음에도 불구하고 이에 대한 연구는 상당히 일천할 뿐만 아니라 체계적인 연구가 진행되지 못하고 있으며, 합동평가의 기본 목적이 자치단체의 역량 제고 및 책임성 확보이지만 평가에 대하여 지방에 대한 통제 수단으로 인식하는 분위기가 지방자치단체 공무원 사이에 팽배해 있다. 지방자치단체의 합동평가에 대한 정착은 정책 피평가자인 각 지방자치단체가 그것을 어떻게 수용하느냐가 가장 중요한 요인으로, 결국 피평가자가 평가제도에 대해 어떻게 받아들이느냐 하는 수용성의 문제가 정책평가의 성공적 정착에 핵심변수라고 할 수 있다. 박해욱(2006)은 평가대상시책, 평가지표, 시책에 대한 가중치 부여 등에 관해서 지방자치단체의 의견을 수렴하여 합동평가에 반영하고 있으나 평가 방법에 있어서는 하향식(top-down) 접근방식에서 벗어나지 못하고 있다고 지적한다.

기존 연구들에서 나타나는 문제점은 정책평가 추진주체에 해당하는 평가기관 혹은 학계의 시각에서 제시된 경우가 대부분이므로 실제 평가가 이루어지는 현장이자 피평가기관인 각 지방자치단체 입장에서 인식 부족과 정책평가제도의 성공적 정착을 위해 가장 중요한 변수인 정책피평가기관의 수용도 측면에 관한 연구가 부족하였다. 또한 정책평가제도에 대한 문헌적 연구가 중심이어서 실제 정책평가를 담당하는 평가담당자와

3) 특히 2009년 합동평가부터는 중앙부처별 지방자치단체 평가를 행정안전부 중심으로 통합하여 실시하고 있다.(류영아, 2010)

피평가담당자 상호 간의 의사소통을 통한 실증적·행태적 분석이 부족한 실정이었다. 특히 지방자치단체 합동평가지표의 약 70%가 기초지방자치단체와 관련된 지표인데 반하여, 시·군·구 일선공무원의 합동평가에 대한 인식이나 수용성에 대해서는 의미 있는 연구가 이루어지지 않았다.⁴⁾

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 정책평가제도인 합동평가제도가 현실적으로 집행되는 과정에서의 수용성 및 인식을 피평가기관인 광역·기초 지방자치단체의 평가담당자를 대상으로 실증분석해 보고, 이를 통하여 지방자치단체 차원의 합동평가제도의 성공적 정착방안도 모색해 보고자 한다. 여기서 말하는 지방자치단체 정책평가제도의 정착은 결국 정책피평가자인 각 지방자치단체가 평가결과를 얼마만큼 제대로 수용하고 받아들이느냐가 관건인데, 효과적인 평가활동을 통해 수용된 후 다시 평가자의 능력제고와 평가도구의 합리성 제고 및 평가과정의 효율성 제고에 긍정적 피드백이 되는 과정이 반복되어 순환된다면 이것이 곧 정책평가제도가 제대로 시행되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 본 연구의 핵심은 이런 모형의 단계적 순환에서 어느 한 중요변수가 이상이 있으면 그 정책오류를 식별하고 시정하는 데 도움이 될 평가모형을 개발하고자 하는 것이다.

4) 광역지방자치단체 성과관리담당 사무관으로서 안전행정부와 지방자치단체 일선공무원 사이에서 합동평가의 가교 역할을 하며 합동평가를 총괄하여 평가를 받아본 결과, 일선 행정현장에서 평가지표담당 공무원들이 받아들이는 합동평가에 대한 인식과 수용성에서 많은 차이를 노정하였다. 일부 공무원들은 합동평가에 대하여 ‘평가를 위한 평가’로 전락하여 합동평가 무용론을 주장하였으며 본인이 담당하는 업무 이외에 맡아야만 하는 가외적인 업무로 여기는 공무원도 다수 존재하였다. 이러한 현실적·정책적 배경 외에도 이론적으로도 정책평가가 정책결정과 정책집행에 적실성 있게 환류되기 위해서는 정책피평가자의 순응 및 수용성이 확보되어야 한다. 따라서 본 연구는 이러한 필요성과 목적을 바탕으로 하여 정책피평가자인 지방자치단체 공무원들의 수용성을 중심으로 지방자치단체 합동평가제도를 실증적으로 분석한 연구이다.

제 2 절 연구의 목적 및 기대효과

이 연구에서는 한국의 정책평가제도 중 지방자치단체의 합동평가를 중심으로 정책피평가자의 수용도를 제고하기 위해 영향을 주는 요인은 어떤 것이 있는지를 도출하여 궁극적으로 합동평가의 정착·활성화를 도모하고자 하는 데 목적이 있다.

종전의 정부정책평가제도와 다른 지방자치단체의 합동평가제도의 도입·시행과 관련하여 제도를 통해 시도된 여러 사항들이 의도한 목적대로 현실에서 이루어지고 있는지, 기존 연구에서 제시된 문제점이라 하더라도 새로운 시도와 관련하여 중요한 의미를 갖는 경우 현실적으로 어떠한 대처가 요구되는지 여부와 평가환경 측면에서 합동평가제도가 어떤 평가를 받는지 등을 분석·검토해 봄으로써 지방자치단체의 합동평가제도의 성공적 운영에 기여해 보고자 하는 것이 또 하나의 목적이다.

제 3 절 연구방법

합동평가제도에 관한 기본개념 및 분석틀 구성을 위해 국내·외 학위논문, 학술지, 단행본, 연구보고서 등을 분석한다. 대구광역시 내부 자료만으로 구체적인 적용실태와 적용방안을 분석하기 어려운 것은 평가담당 공무원을 대상으로 전화질문, 인터뷰를 통해 별도의 보완작업을 거친다. 이러한 과정을 통하여 취득한 정보를 설문지 구조설계와 개별문항 작성에 활용하여 조사도구의 타당성을 높인다.

이외에도 합동평가제도의 제 요소와 수용성의 관계를 설정한 연구모형

을 바탕으로 실증분석을 실시한다. 분석대상은 대구광역시청 및 대구광역시 내 8개 구·군청 소속 공무원 9,538명 중 합동평가 대상인 본청, 구·군청 공무원 342여 명을 모집단으로 하여 내부 채널을 통해 설문지를 배포하여 조사를 실시한다. 설문도구의 각 문항은 Likert 5점 척도를 사용하였으며 구조화된 설문지를 활용한다.

수집된 설문조사 자료는 SPSS 통계패키지 프로그램을 사용해 처리 및 분석을 하고, 표본의 인구통계학적 특성과 세부측정 변수별로 상대적인 평균수준을 알아보기 위해 빈도분석을 실시한다. 또한 각 변수별 조사도구의 Cronbach's α 값을 분석하여 신뢰도를 검증한다. 독립변수와 종속변수는 어떠한 관계가 있는지, 그리고 각 변수들 간의 다중공선성(multi-collinearity) 진단을 위하여 독립변수들 간의 상관관계에 대하여 분석한다. 아울러 종속변수에 대한 관련 각 변수들의 설명력을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시한다.

제 2 장 이론적 고찰 및 변수 도출

제 1 절 지방자치단체 합동평가의 내용

1. 합동평가의 의의

현재 지자체를 대상으로 한 우리나라의 평가제도 중 법적·제도적 근거를 가진 평가제도는 약 67개에 이르는 실정이다. 이로 인한 평가의 중복성 문제가 발생하고 있으며, 평가주체별로 평가결과가 다른 경우 평가의 신뢰성 확보가 곤란할 뿐만 아니라 중복평가로 인한 피평가기관의 평가 부담이 증가하여 행정효율성에 악영향을 끼칠 수가 있다.

「정부업무평가기본법」 제3조(통합적 정부업무평가제도의 구축)는 각종 평가를 통합하여 실시할 것을 규정하고 있으며, 각종 평가가 법률 혹은 대통령령에 근거하지 않은 경우 개별적인 평가를 제한하고 있다. 「정부업무평가기본법」 제21조 1항에 따르면, 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업, 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 안전행정부장관이 관계 중앙의 소관부처의 장과 합동으로 평가를 실시할 수 있다. 따라서 합동평가의 취지는 지방자치단체에 대한 다양한 개별 평가의 난립으로 인한 중복성 및 신뢰성의 문제를 해소하여 지방자치단체의 행정 효율성을 증진시키는 데 있다.

합동평가제도는 이러한 취지에 따라 지자체를 대상으로 하는 중앙부처별 평가를 통합하여 운영하는 것을 목표로 한다. 류영아(2012)는 평가란 앞으로의 의사결정 과정에 도움이 되고자 정책, 사업 과정의 개선, 행정의 책임성과 책무성 확보, 예산 배정의 효율화 등을 목적으로 한다고 하였다. 따라서 합동평가는 지방자치단체가 수행하는 국가위임사무 등의 추진상황을 평가, 환류함으로써 국정의 통합성과 효율성을 확보하기 위해 실시하는 것이라고 한다. 즉, 「정부업무평가기본법」의 목적에서 밝히고 있는 것처럼 통합적인 성과관리 체계를 구축하고 자율적인 평가역량을 강화하여 국정운영의 능률성, 효과성, 책임성을 향상시키는 것을 평가목적으로 한다.

지방자치단체 합동평가는 지방자치단체를 평가대상으로 하는 평가 중에서 가장 규모가 크고 예산도 많이 소요되며 역사가 오래되었고 중앙부처의 개별평가를 통합하여 실시하는 평가라는 의의가 있다. 김성준(2002)는 지방자치단체평가는 업무와 정책에 대한 유용한 지식 또는 정보의 제공, 업무수행 및 정책결정 관련 능력의 향상, 책임성 제고 등에 기여한다고 한다.⁵⁾ 그러나 평가의 의의에 비해 연구가 상대적으로 부족한 실정이고 특히, 합동평가와 관련 있는 중앙부처, 행정안전부, 지방자치단체, 합동평가단 등 평가 이해관계자(skateholders) 중심으로 고찰한 접근은 부족한 상황이다.

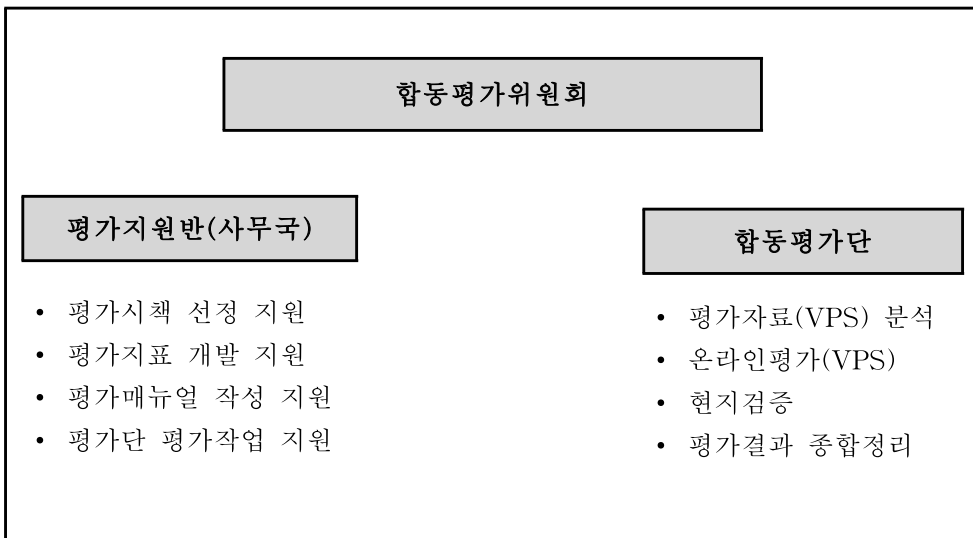
5) 지방자치단체평가는 의사결정자에게 공공서비스의 질에 대한 정보를 제공하여 의사결정자로 하여금 그들의 노력이 실제 어느 정도 이루어지고 있는지를 합리적으로 판단할 수 있도록 할 뿐만 아니라 그로 인한 서비스의 향상과 공공서비스의 성과에 대한 정부의 책임성을 제고하는 데 그 유용성이 있다고 볼 수 있다(Epstein, 1992: 516; 양기용, 1998: 23).

2. 합동평가의 운영체계

안전행정부의 평가지원반(사무국)은 평가시책 선정 지원, 평가지표 개발 지원, 평가매뉴얼 작성 지원, 평가단 평가 작업 지원 등을 수행한다.

합동평가는 각 중앙부처에서 추천하고 안전행정부에서 위촉한 합동평가단(지방자치단체합동평가위원회 산하)이 수행한다. 합동평가단은 매년 초, 교수와 박사급 연구원 등 약 150명의 관계분야 민간 전문위원 등으로 구성되는데, 분야별로 평가위원들이 소관 평가지표에 대해 독립적으로 지방행정평가정보시스템(VPS⁶⁾ 상에서 평가하고 이후 협의검증과 최종검증을 실시한다.⁷⁾

<그림 1> 지자체 합동평가 운영체계



※ 자료출처 : 안전행정부 2013 내부자료. (VPS : Virtual Policy Studio)

6) VPS는 평가자료 입력프로그램이라고 할 수 있다.

7) 지방행정평가정보 시스템을 이용한 추진절차를 '1.평가체계 정립 2.지표개발 3.평가단 구성 4.실적입력 5.열람 및 이의신청 6.온라인평가 7.현지검증 8.협의검증 9.보고서작성 10.평가결과 공개' 순서로 정리한다(행정안전부, 2010 내부자료).

현지검증은 온라인 평가위원이 직접 지방자치단체에 가서 입력내용과 이의신청 내용 등을 확인·점검한다. 합동평가단 중에서 각 분야별로 전문가를 위촉하여 ‘합동평가단 평가검증 TF’를 별도로 구성하여 평가내용을 확인·보완하고 결과보고서를 작성하게 된다.

<그림 2> 합동평가 운영체계도



※ 자료출처 : 안전행정부 2013 내부자료.

3. 합동평가의 구성

합동평가는 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 환경산림, 안전관리, 중점과제 등의 분야를 평가대상을 하고 있고, 중앙 소관부처의 여러 시책과 시책의 하부에 위치하는 지표 등으로 구성

된다. 1999년부터 2001년까지는 추진역량, 주요시책, 주민만족도 등 세 분야를 평가대상으로 하였고, 2002년 이후부터는 추진역량을 주요시책으로 흡수하여 주요시책과 주민만족도 등 두 분야를 평가대상으로 하고 있다.

<표 1> 2013년 합동평가 대상 시책

분야 (시책)	평가시책	소관부처	분야 (시책)	평가시책	소관부처
① 일반 행정 (공통 6)	<ul style="list-style-type: none"> 조직·인사관리 지방채·세정관리 규제개혁 및 법질서 민원행정 및 정보 공개 자원조사 및 청렴도 정보화 및 기록관리 	안행부 안행부 법무부 등 안행부 권익위 등 안행부 등	⑤ 지역 개발 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> 지역녹색성장 기반구축 균형된 지역인프라 기축방역 	안행부 등 국토부 등 농식품부
			⑥ 문화 관광 (공통 3 부분 1)	<ul style="list-style-type: none"> 지방문화 기반구축 도서관 운영 활성화 관광객 유치 노력 체육시설 운영활성화 	문광부 등 문광부 문광부 문광부
② 사회 복지 (공통 4)	<ul style="list-style-type: none"> 복지기반 조성 기초생활보장 복지서비스 여성·가족복지 	복지부 복지부 복지부 등 여가부 등	⑦ 환경 산림 (공통 6)	<ul style="list-style-type: none"> 환경관리 일반 대기관리 수질관리 자원순환 관리 산림자원 육성 및 이용 산림보전 및 재해방지 	환경부 환경부 환경부 환경부 산림청 산림청
③ 보건 위생 (공통 5)	<ul style="list-style-type: none"> 응급의료 관리 건강증진 질병관리 감염병 관리 식품·의약품·공중 위생 안전관리 	복지부 복지부 복지부 복지부 식약청 등	⑧ 안전 관리 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> 소방안전 재난·안전관리 비상대비 	방재청 방재청 등 안행부 등
④ 지역 경제 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> 지역산업 진흥 국유재산 관리처분 서민경제 지원 	산자부 등 기재부 통계청 등	⑨ 중점 과제 (공통 4)	<ul style="list-style-type: none"> 공정사회 구현 안전사회 건설 일자리 창출 서민생활 안정 	안행부 등 안행부 등 고용부 등 중기청 등

4. 합동평가의 시기 및 방법

일반적으로 평가 유형, 평가결과의 활용 목적, 사용되는 평가의 방법 등에 따라 평가의 절차가 달라지고 평가시기도 달라질 수 있다(노화준, 2001: 76). 평가시기가 부적절하게 되면 평가결과를 다음 해의 예산에 반영하기가 어렵기 때문에 예산 일정을 고려하여 평가시기를 선정하는 것이 필요하다(노유진, 2005: 259).

합동평가 실시 시기는 통상적으로 매년 3월~7월로, 합동평가의 대상은 전년도 12월 31일을 기준으로 한 실적이다.

매년 연초에 합동평가단 위촉식과 평가지표 워크숍을 통해 합동평가단과 지방자치단체가 그 해 합동평가에 대한 내용을 익히는 자리를 마련한다.

3월초부터 4월말까지는 전국 16개 지방자치단체가 전년도 실적을 VPS 상에 입력⁸⁾하고, 각 지방자치단체가 입력한 실적에 대하여 타 지방자치단체가 열람을 하면서 이의가 있을 경우 이에 대한 이의신청⁹⁾을 하게 한다. 타 지방자치단체의 실적을 검토하여 잘못이 있거나 과장된 자료를 지적하면서 합동평가단의 추가 검증을 유도하는 것이다. 4월 중순까지 약 1주일간 합동평가단이 VPS 온라인평가를 실시하고 지표별

8) 실제로 합동평가를 하면, 입력할 자료가 방대하여 첨부자료를 VPS에 온라인 탑재하지 않고 현지점검 때 제출하는 경우가 있다. VPS에 자료를 올리는 것이 원칙이므로 동료의 협조를 받으면서 자료를 입력하는 것이 필요하다.

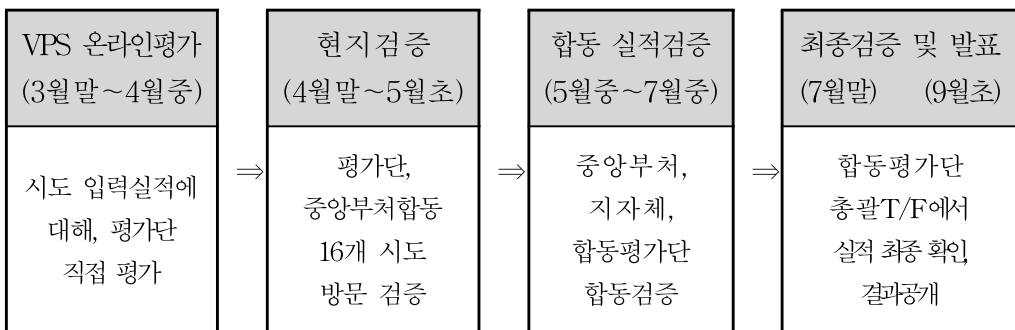
9) 이의신청은 긍정적인 측면에서 피평가기관인 지방자치단체의 의견을 수렴하여 평가과정 및 결과의 수용성 제고에 기여하며, 실적에 대한 추가적인 검증작업을 통하여 수정 또는 보완이 이루어진다는 측면에서 합동평가의 신뢰성을 향상시킬 수 있다. 그러나 부정적인 측면에서는 이의제기로 인해 지방자치단체간 갈등이 야기되거나 실적검증에 대한 시간소요 및 비용이 크게 증가할 가능성이 있다.

평가보고서를 작성한다.

4월말부터 5월초까지 중앙부처 담당공무원, 안전행정부 공무원, 합동평가단이 16개 지방자치단체를 직접 방문하면서 현지검증을 실시한다. 5월 중순부터 7월 중순까지 협의검증 과정에서 VPS 온라인평가와 실제 현지검증간의 격차를 보완하고, 해당 분야별 전문가끼리 협의하면서 7월 말까지 최종검증을 실시한다.

이후 9월말까지 합동평가 최종보고서를 작성하여 공개하고, 중앙부처와 협의하면서 익년도 합동평가를 위한 지표선정 작업에 착수한다. 연말에는 합동평가 결과에 대한 인센티브 등을 제공하면서 업무성과를 보상한다.

<표 2> 2013년 합동평가 일정



※ 자료출처 : 안전행정부 2013 내부자료.

합동평가 방법은 크게 온라인 실적평가(VPS), 현지검증, 협의검증, 고객만족도 조사 등으로 나뉜다.

온라인 실적평가는 합동평가단이 지방행정평가정보시스템(<http://www.vps.go.kr>) 상에 접속하여 전국 16개 시·도가 입력한 전년도 실적을 확인하고 타 지방자치단체가 입력한 이의신청을 열람하면서 각 시·도의 실적을 점수화하는 것이다. 온라인 평가가 실시되는 동안 전문 리서치 기관에 의뢰하

여 전화설문조사 방식으로 고객만족도 조사를 실시하는데, 이때 고객만족도 조사를 실시하는 시책은 주민생활과 밀접하게 관련 있는 시책으로 매년 안전행정부가 정한다.

합동평가단이 지방자치단체를 방문하여 온라인상으로 입력한 수치와 실제 자료를 확인하고 점수화하여 지방행정평가정보시스템 상에 입력하는 현지검증 과정을 거친다. 현재 각 지방자치단체에 방문하여 자료 및 상황을 점검하는 현지점검 과정이 평가자 및 평가대상에게 부담스러운 과정으로 인식될 수 있으나 VPS으로 확인 불가능한 내용을 확인하기 위해 현지점검 과정은 반드시 필요하다(류영아, 2012)¹⁰).

온라인 실적평가와 현지검증을 마친 이후에는 해당 분야별 평가자끼리 대면하여 점수를 확인하고 수정하는 협의검증과 최종검증을 실시하는데, 이때 고객만족도 조사결과도 고려한다.

평가 결과는 시부, 도부로 구분하여 상대평가하고 가등급(시 2개, 도 3개), 나등급(시 3개, 도 3개), 다등급(시 2개, 도 3개)으로 구분하여 등급화 한다. 평가 결과를 기반으로 평가결과 보고서를 작성하고 작성된 최종보고서를 합동평가위원회 및 정부업무평가위원회에 보고하는 것으로 평가를 마친다.

10) 중앙의 시책부처 입장에서는 결국 자기부처 업무에 대한 평가를 행정안전부가 총괄하여 실시하는 것임을 상기하고, 합동평가단은 객관적인 평가를 위해 현지를 직접 점검하는 과정이 필요하다는 점을 인식하여야 할 것이며, 지방자치단체 입장에서는 부서 간의 협력을 바탕으로 점검장소 섭외, 관련된 자료 준비 등의 업무를 수행해야 할 것이다.

5. 합동평가의 예산 및 인력

정부업무평가기본법 제28조와 30조에 의거하여 평가결과를 조직·예산·인사·보수체계에 연계·반영하고 있고 평가결과에 따른 포상·성과급 지급·표창수여 등 보상도 지급하도록 되어 있다. 안전행정부에서 집행하는 합동평가의 소요 예산은 약 400억 원 정도로¹¹⁾, 평가 우수 지방자치단체에 대한 재정 인센티브 규모는 확정하지 않고 연말 재정상황에 따라 확정하기 때문에 매년 변동하고 있다. 합동평가 소요 예산 중 평가결과 환류에 따른 특별교부세는 분야별 ‘가’ 등급인 경우 7억원으로, 통상적으로 ‘가’ 등급에게 지급되는 재정 인센티브만 63억 원 정도로 추산된다. 평가 결과에 따라 시와 도를 구분하여 우수한 ‘가’ 등급(시 2개, 도 3개), 보통인 ‘나’ 등급(시 3개, 도 3개), 미흡한 ‘다’ 등급(시 2개, 도 3개)을 대상으로 특별교부세를 지급하고 있다.

합동평가를 직접 수행하는 인력은 각 중앙부처에서 추천하고 안전행정부¹²⁾에서 위촉한 ‘합동평가단’으로, 지방자치단체 합동평가위원회 산하에 위치하고 있다¹³⁾. 합동평가단은 매년 초, 교구와 박사급 연구원 등

11) 합동평가의 예산은 평가의 질을 유지할 수 있는 적절한 수준의 예산이 배정되어야 하는데 평가의 지속성과 안정성을 위해 평가 예산은 일회성이 아니라 제도적으로 확보될 필요가 있다.(이윤식 외, 2006)

12) 안전행정부에서는 2007년에 지방자치단체 통합평가 모델개발을 착수하였고 2008년 2월에 새정부 국정과제로 통합평가가 채택되었으며, 이후 합동평가 관련 부처 담당자간의 회의(2008년 3월 5일), 중앙부처 및 지방자치단체를 대상으로 한 정책설명회(2008년 3월 13일, 3월 27일)를 개최하여 행정안전부에서 합동평가를 주관하도록 하였다(행정안전부, 2010b: 3). 이렇게 ‘2008년 합동평가’는 부처합동 온라인 공개평가 방식으로 시범적으로 행정안전부에서 실시하였고(행정안전부, 2009a: 3) ‘2009년 합동평가’부터 본격적으로 지금의 안전행정부가 주관하여 중앙부처의 각종 평가를 통합·일원화한 합동평가를 실시해 오고 있다.

13) 박희정(2004)은 평가주관기관의 전문성이 부족하다고 한다. 하지만 피평가기관의 경

약 150명의 민간전문가로 구성되고 서면평가팀과 현지검증팀으로 구성된다. 서면평가팀은 평가분야마다 평가위원 2명이 각각 독립적으로 VPS 시스템 상에서 평가하고 이후 협의검증과 최종검증을 실시하는 팀이고, 현지검증팀은 직접 지방자치단체에 가서 입력내용과 이의신청 내용 등을 확인, 점검하여 점수화하는 팀이다.

안전행정부에서는 합동평가단 중 각 분야별로 1~2명의 전문가를 위촉하여 ‘합동평가단 평가검증TF’를 따로 구성하고 있는데, 합동평가단이 평가한 내용을 확인·보완하고 보고서를 작성하는 작업을 수행한다.¹⁴⁾

6. 합동평가의 사후관리 및 도입 이후 변화

합동평가의 결과는 지방자치단체합동평가위원회 심의의결을 거쳐 정부업무평가위원회에 보고한다. ‘정부업무평가기본법’ 제26조와 27조에 의거하여 합동평가 결과는 매년 언론 및 인터넷(내고장알리미, www.laiis.go.kr) 등을 통해서도 공개한다. 평가결과의 환류를 위하여 관련 중앙부처 및 시도에 결과보고서를 배부하여 평가대상 시책 추진상의 문제점을 개선토록 조치하며, 조치사항에 대해 반기별 추진상황을 파악·관리한다. 또한 특수시책 및 우수사례에 대한 사례모음집을 제작·보급한다. 평가결과에 따라 재정 인센티브를 부여하고 유공자에 대한 포상을 실시하게 된다. 재정 인센티브는 분야별 ‘가’ 등급 당 6.5억(중점과제 8억)씩 총 300억 원을 부여하고, 유공자 포상은 훈·포장을 비롯하여 대통령 표창 등 114

우도 평가자의 빈번한 이동으로 평가에 대한 전문성을 제고시키는 데에 많은 한계를 노정하고 있다.

14) 12명의 민간전문가로 합동평가단 평가검증 TF를 구성하여 평가지표별 실적, 증빙자료의 확인 및 인정, 공통평가기준의 설정, 점수부여 기준 설정 등 합동평가단의 평가운영 전반에 대해 적합여부를 검증하여 평가 오류가 없도록 운영하고 있다(행정안전부, 2009a: 4).

명에게 수여한다. 합동평가 도입 이전과 이후의 상황을 비교하면 다음과 같다.

<표 3> 합동평가 도입 이전과 이후 비교

구분	도입 이전	도입 이후
평가 방식	<ul style="list-style-type: none"> 평가제도 이원화 - 합동평가(안행부)/ 개별평가(각 부처) 	<ul style="list-style-type: none"> 합동평가로 일원화 - 개별평가를 합동평가로 통합
평가 대상 시책	<ul style="list-style-type: none"> 중복·유사한 평가시책 과다 - 합동평가 59개/ 개별평가 54개 (총 113개, '08년 계획 기준) 	<ul style="list-style-type: none"> 주요 핵심시책으로 최소화 - '08년 합동평가 74개 시책 선정 (평가일몰제 도입, 평가신설 자제)
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> 다양 - 시책별 7~40개 	<ul style="list-style-type: none"> 최소화(시책별 핵심지표 5개 이내) - 218개 평가지표(시책당 평균 2.9개)
평가 단위	<ul style="list-style-type: none"> 다양 - 평가에 따라 시도/시군구/전 자치단체 / 일부 자치단체 등 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도로 단일화(시군구 실적포함) - 공통평가 : 전 시·도 대상 - 부분평가 : 일부 시·도 대상
평가 시기	<ul style="list-style-type: none"> 합동평가(1~5월) 및 개별평가(연중수시) 연중실시로 자치단체 혼란 가중 	<ul style="list-style-type: none"> 상반기(3~6월)로 단일화, 연 1회 - 평가대상년도 1.1~12.31 실적 기준
평가 방법	<ul style="list-style-type: none"> VPS온라인평가(서면평가 병행) - 합동평가단(50명) 개별평가 : 시책별 평가단 - 서면평가, 현지점검 등 다양 	<ul style="list-style-type: none"> VPS온라인평가(서면평가 폐지) - 합동평가단 확대운영(200명) (현지검증자료 원본확인, 이의신청 사항에 대한 현지 확인, 운영방식 효율화)
결과 환류	<ul style="list-style-type: none"> 합동평가 - 분야별·등급별 결과공개 - 특별교부세(재정인센티브), 유공자 포상 개별평가 - 특별교부세, 시상금 등 포상방법 다양 	<ul style="list-style-type: none"> 결과 공개 - 언론브리핑, 내고장알리미¹⁵⁾ (분야별 가·나·다 등급 공개) 우수사례집 발간 재정인센티브 : 특별교부세 지급 합동평가 유공자 포상 - 각 부처 인센티브, 유공자 포상 가능

※ 자료출처 : 행정안전부 2009 내부자료.

15) 내고장알리미(www.laiis.go.kr)에는 2013년 합동평가 결과까지 공개되고 있고 행정안전부 정책정보(<http://www.mopas.go.kr>)에서도 2013년 합동평가 결과보고서까지 탑재되어 있다(검색일: 2014. 1. 8). 안전행정부에서는 보도자료 형식으로 매년 간략한 평가결과만을 공개하였지만 2013년부터 점차 분야별, 지표별 평가결과까지 공개하고 있다.

7. 합동평가의 성과

합동평가를 주관하고 있는 행정안전부는 그동안의 평가과정을 통하여 많은 개선이 이루어진 것으로 인식하고 있다. 지방행정평가정보시스템(VPS)을 활용하여 합동평가를 실시함으로써 피평가기관인 지방자치단체의 의견을 언제든지 수렴할 수 있도록 하였으며, 평가 분야별 외부전문가로 평가단을 구성하여 평가의 공정성과 신뢰성을 확보하였고, 각 시책의 특성에 적합한 평가지표를 개발하여 평가의 적정성이 확보되었으며, 우수 지방자치단체에 재정인센티브를 지급하여 시·도의 수용성을 제고하고, 평가결과를 인터넷 등에 공개하여 국민의 수용성을 확대하였다고 자평하고 있다(류영아, 2010).

그러나 실제적으로 개선이 이루어졌는지에 대한 분석이 필요하다. 합동평가의 발전 측면에서 성과라고 볼 수 있는 부분을 구체적으로 다음과 같이 파악한다.

첫째, 합동평가 실시로 지방단위에서 국정운영의 통합성과 효율성을 확보할 수 있다. 이로써 전국적으로 추동력 확보가 필요한 주요 국정시책을 집중 관리·점검하고 국가위임사무, 국고보조사업 등의 추진상황을 종합적으로 파악함으로써 현장 기반의 생생한 정책 정보 축적 및 관리, 효과적인 정책 도출을 가능하게 한다.

둘째, 지방자치단체의 평가부담 완화를 들 수 있다. 2009년에 실시한 합동평가부터 다수의 개별평가를 합동평가로 통합한 것이다.¹⁶⁾ 개별평가

16) 합동평가체계 구축 이전에는 중앙부처별로 개별평가가 연중 이루어졌으나, 합동평가 실시 이후 평가단위가 시·도 단위로 통일되었고 평가일정과 평가 횟수도 대폭 축소되었다(평가일정 : 연중 수시→ 4~8월 / 평가횟수 : 연 75회 → 연 1회).

의 과다로 인하여 평가 중복문제, 업무 과다, 평가기간의 특정시기 집중 등 다양한 문제들이 제기되어 왔다. 이러한 문제들을 해결하기 위한 방안으로 우선적으로 개별평가를 합동평가로 통합하는 것이 필요하다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔다. 이와 같은 관점에서 볼 때 개별평가를 가능한 한 합동평가로 통합하고, 신설되는 개별평가는 최대한 억제하는 것이 필요하다. 따라서 평가제도의 통합 노력은 합동평가 개선방안과 관련하여 가장 큰 성과라고 할 수 있다.

지방자치단체에 대한 각종 평가가 일원화됨으로써 중앙부처의 평가관련 인력과 예산을 대폭 절감하게 되어 연평균 43억 원에서 7억 원 정도로 절감한 것으로 추산된다. 시·도 평균 96개에 이르는 평가가 1개로 통합됨으로써, 평가 기간, 비용 등의 측면에서 평가부담을 획기적으로 완화하게 된 것이다.

셋째, 국민이 관심을 갖는 성과정보 제공 등 평가의 실효성을 확보하게 되었다. 국민에게 의미가 있고 국민이 관심을 갖는 “일자리 창출”, “서민생활 안정”, “공정사회 구현”, “안전사회 건설” 등 핵심시책 위주의 평가를 실시하고 평가대상 시책과 지표를 통·폐합하여 국가위임사무, 국가보조사업, 국가 주요시책 등을 중심으로 실적입력과 상호열람은 물론 비교평가가 쉽게 이루어질 수 있도록 제출서식과 증빙자료 목록을 표준화하였다. 또한 「평가일몰제」를 도입하여 주기적으로 평가의 필요성을 검토하여 불필요한 평가 폐지 및 평가 남설을 방지하고 현지검증, 합동 실적검증 실시 등으로 평가의 신뢰성을 확보하고 있다.

넷째, 수요자 중심의 평가 확대 및 평가의 객관성이 제고된 점이다. 평가 전 과정에 관련기관의 참여를 확대하였는데, 평가지표 개발단계에서

부터 중앙부처·지표개발T/F위원 워크숍, 중앙부처·지자체·지표개발 T/F위원 합동워크숍 등을 실시하여 중앙부처, 지자체 담당자 및 민간전문가들이 참여한다. 평가보고서의 수요자는 정책결정자, 예산당국, 평가주무부처, 정책·사업 대상집단, 학계, 기타 이해관계자 등 다양한데, 다양한 수요자들에게 평가내용을 전달하기 위해서는 각 수요자에게 적합한 형태로 요약·설명하고 평가보고서를 배포하는 일이 필요하다(고영선외, 2004: 187).

평가시책별로 행정수혜를 받는 주민들의 고객체감도 조사를 확대 실시하는 한편, 재정자립도 및 보정지수 등 지역 특성을 반영한 지표를 개발하며 지방자치단체 간의 유·불리를 방지하기 위하여 정량적 계량지표에 대한 보완 차원에서 정성지표¹⁷⁾를 확대 도입하고 있다. 정성지표는 부서에 주어진 내외적인 환경에 의하여 실적이 좌우되는 한계나 성과지표에 반영되지 않는 성과 등을 보완할 수 있으며, 평가대상 부서의 업무추진력, 전문 실무지식, 기획력, 정확성 등을 종합적으로 평가하게 된다.

다섯째, 기존의 서면평가 대신 VPS를 활용한 On-line 공개평가 시스템 구축·운영으로 평가의 시스템화 및 투명성 확보가 가능하게 된 점이다.¹⁸⁾ 지방행정평가정보시스템(VPS)을 활용하여 합동평가를 실시함으로써 피평가 기관인 지방자치단체의 의견을 언제든지 수렴할 수 있도록 하였으며, 평가분야별 외부전문가로 평가단을 구성하여 평가의 공정성과 신뢰성을 확보하였고, 각 시책의 특성에 적합한 평가지표를 개발하여 평가의 적정성이 확보되었으며, 우수 지방자치단체에 재정인센티브를 지급하여 시·

17) 성과지표 달성도를 중심으로 하되 노력도에 비하여 실적이 미흡한 부서의 평가점수 보완의 성격을 가진다.

18) 평가시책 선정 및 지표개발, 실적검증, 보고서 작성 및 평가결과 환류에 이르는 전 과정을 시스템화하여 평가의 투명성을 제고하고, 관계기관 간 상호토론 및 의견수렴, 정보공유 등을 상시화 하였다.

도의 수용성을 제고하고, 평가결과를 인터넷 등에 공개하여 국민의 수용성을 확대하였다(류영아, 2010).

여섯째, 평가결과의 환류 기능이 강화되었다. 평가결과 활용은 좁은 의미로 보면 평가보고서의 건의에 따라 즉각적으로 해당 정책이나 사업과 관련된 어떤 결정을 내리는 것이고, 넓은 의미로 보면 평가의 결과가 다른 요인들과 더불어 서서히 사업에 관련된 의사결정방향을 변화시킬 수도 있는 영향까지 포함한다(김명수, 2003:

215-217). Vedung(1997)은 평가결과의 활용이 잠재적인 평가사용자에게 정확한 정보, 사후적고찰을 위한 현명한 판단, 장래의 행동에 대한 효율적 대안을 제공해 주는 것으로 정의하였다.¹⁹⁾

평가결과를 중앙부처, 시·도에 통보하고 언론 및 인터넷에 공개하는 한편, 합동평가 결과보고서 및 우수사례집을 발간하고 평가결과 공유 확산을 위한 컨퍼런스를 매년 하반기에 개최함으로써 평가결과가 우수한 시책을 타 지자체에 보급·확산시키고 있다.²⁰⁾ 또한 분야별로 합동평가 우수 지자체에 대해서는 재정인센티브로 특별교부세를 지원함으로써 국정시책에 대한 지방자치단체의 관심을 제고한다. 2004년 합동평가('03년 실적)의 재정인센티브는 약 100억 원이었으나 2009년은 347억 원으로 약 3.5배 증가하였다. 재정인센티브는 지방자치단체 차원에서는 합동평가에서 좋은 성과를 창출하기 위하여 적극적으로 업무를 수행하도록 하는 동

19) 평가 결과는 평가 전반의 효과를 점검하는 작업으로, 평가의 결과를 여러 측면에서 고려하고 향후 평가의 수정 방향을 제시하기도 한다(Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 178). Leviton&Hughes 등은 평가의 활용에 영향을 미치는 요인들로 적실성, 적시성, 평가연구 방법의 질, 의사소통, 개인적 요인 등을 제시하고 있다(Leviton&Hughes, 1981: 541; Patton et al, 1977: 155).

20) 이종수(2002)는 평가결과의 환류 측면에서 평가결과를 주민에게 정확하게 전달하는 과정이 생략되어 있다고 한다.

기를 부여하고 있다(박혜육, 2011). 합동평가를 위하여 노력한 지방자치단체 유공 공직자를 선정하여 훈·포장, 대통령·국무총리·안전행정부 장관 표창을 수여하고 있다. 이와 더불어 2011년부터는 합동평가 결과가 부진한 시책 등에 대하여 정확한 원인 분석과 개선방안 등을 제시하는 행정컨설팅²¹⁾도 운영하고 있다.

제 2 절 지방자치단체 합동평가의 수용성

1. 수용성의 중요성

제도가 조직에서 의도한 바대로 적용 및 운영되기 위해서는 제도를 운영하기 위한 전담 조직이 생성되어야 하고, 이에 필요한 조직의 구조 변화가 필요하다. 조직의 변화는 제도가 조직 내에서 영향을 미치는 범위에 비례하여 변화의 크기를 예상할 수 있다. 제도가 조직의 일부분 또는 일부의 구성원들에게 영향을 미칠 경우에는 조직의 변화도 미미할 수 있으나, 조직 전체에 영향을 줄 경우에는 조직의 혁신을 가져올 수 있다.

평가제도의 도입은 이를 받아들이는 조직에 적지 않은 영향력을 미칠 수 있다. 평가제도가 조직 내에 도입되면 조직의 구조와 조직의 환경, 조직 구성원의 인식과 가치체계가 모두 변화할 수 있다. 조직은 끊임없

21) 합동평가가 단지 평가로 그치는 것이 아니라 지방자치단체의 평가역량을 제고하고, 더 나아가 행정수준을 향상시키기 위해서는 컨설팅을 실시하는 것이 필요하다. 그러나 컨설팅이 효과적으로 이루어지기 위해서는 컨설팅의 목적과 방법이 분명해야 하며, 체계적인 준비가 필요할 것이다.

이 자원을 투입하고 전환하며 산출하는 동시에 외부환경과 지속적으로 상호작용하면서, 변화하는 환경에 적응해 나간다는 점에서 살아있는 개체로 볼 수 있기 때문이다(Morgan, 1986). 조직은 외생적 자극과 내생적 자극에 따라 끊임없이 변화와 발전을 추구하게 되는데 이러한 자극에 대한 반응은 조직의 구조와 규범, 특성 등에 따라 다양한 형태의 태도와 행동으로 나타난다(이건찬, 2010).

따라서 평가제도는 조직 구성원들의 수용이 전제가 되어 있어야 함을 포함하고 있다. 제도를 받아들이는 조직 내외부적 조건이 갖추어지지 않은 상태에서 무리하게 평가가 강행될 경우 구성원들은 저항하게 되며 수용한다 할지라도 결국 피동적이고 형식적으로 호를 가능성이 크다(김동삼, 2003). 평가제도에 대한 조직 구성원의 수용성 논의가 필요한 이유이다.

2. 수용성의 개념과 의의

수용성이라는 개념은 연구자들에 따라 다양하게 해석되고 있으나, ‘무엇인가를 받아들이려는 자발적 의지’라는 범위 내에서 의미의 일치가 이루어지고 있는바, ‘어떤 것을 받아들이는 긍정적인 태도이면서도 합리적이며, 주관적 인지를 통해 내재화하여 활용하는 것(이석환 · 조주연, 2010)’으로 정의할 수 있다.

수용성은 순응이나 동조의 개념과 혼용되어 사용하는 경우가 많다(이철주, 2009). 수용성과 순응은 동일한 의미로 사용하는 경우가 많지만, 동조의 개념까지 포함시키는가에 대해서는 논란이 있다. 동조는 ‘행동규

범에 일치하는 방향으로 명시적 또는 묵시적으로 행동을 수정하는 것' 을 말하거나 '가치를 받아들인다' 는 점에서 수용이나 순응의 개념과 다르지 않다는 견해가 있다(노화준, 2007; 최봉기, 2004).

순응의 개념은 보통 정책학에서 자주 논의되는데, 이는 정책 성공과 실패의 결정 요인이 정책대상집단 및 정책대상자의 순응을 확보하는 것이기 때문이다. 순응이라는 개념에 대해 Young(1979)은 '특정의 행동규정에 일치하는 특정 행위자의 모든 행동' 이라고 정의하였고, 정정길(1999)은 '정책이나 법규에서 요구되는 행동에 따르는 행위' 라고 정의하고 있다.

순응과 수용성을 구별하는 입장에서는 순응은 외면적 행위만이 변화된 상태인데 반하여 수용성의 개념은 내면적 가치체계의 변화까지도 포함하는 보다 폭넓은 개념이라고 정의하고 있다(Duncan, 1981; 황성원 외, 2008; 노화준, 2007). 또한 시간적인 개념을 도입하여 수용성이 순응의 개념보다는 장기간에 걸친 행동의 변화라는 견해도 있다(노화준, 2007).

순응과 수용성을 구별하는 것은 무의미하다는 것이 일반적이다. 이것은 어떠한 현상에 대하여 이해관계가 있는 대상자의 경우 내면적 가치체계의 변화가 없는 한 외면적 행동 변화는 존재할 수가 없기 때문이다.

제도의 수용성은 일반적인 수용성의 개념을 '제도' 에 한정시킨 것이다. 제도 수용성에 대한 개념은 Duncan(1981)의 연구에서 출발한다. 그는 제도의 수용성을 제도의 도입으로 인하여 영향을 받는 대상자나 집단들의 '외형적인 행동 변화 뿐 만 아니라 내면적 가치체계 및 태도가 변화된 상태' 라고 정의하고 있다.²²⁾

22) 제도는 조직 구성원들의 행태에 대한 변화나 통제를 요구하게 된다. 제도로 인해 영향을 받은 조직 구성원들은 어떠한 행태로든지 반응을 하게 되는데, 이때 나타나는 반응은 수용, 순응, 복종, 지지, 관여, 불응, 저항, 거부, 반대 등 다양한 형태로 나타나게 된다. 다양한 행태 변화들은 긍정적인 측면에서의 변화는 수용이나 순응으로, 부정적 측면에서의 변화는 저항, 불응으로 설명된다.

성과평가제도의 수용성에 대한 연구들은 수용성의 개념을 조직에 도입된 제도에 대하여 구성원들이 이를 받아들이는 정도라고 정의하고 있는 것이 일반적이다(남창우 외, 2008). 이것은 조직에 투입되는 여러 제도들이 조직 구성원을 변화시키는 데 궁극적인 초점을 두고 있다는 관점에 입각한 것이다(Duncan, 1981). 수용성은 제도의 요구에 대해서 반응하는 것이고 반응의 범위는 단순한 행위의 수공에서 진정성을 갖춘 행위의 수공 정도까지의 범위 사이라고 할 수 있다(황성원 외, 2007). 제도의 수용성에 대하여 수용성을 저항의 반대적 개념으로 해석하여 조직 구성원의 직무만족과 비슷한 개념으로 보기도 한다(배귀희, 2005). 이것은 조직 구성원이 제도에 대하여 수용성이 높으면 제도에 대하여 낮은 저항적 태도를 보이고, 반대로 수용성이 낮은 경우에는 높은 저항으로 나타나 제도에 소극적이고 저항적인 행태를 보인다는 데 중점을 둔다.

평가제도의 수용성의 개념을 정의하면서 조직 구성원의 행동 변화를 적극적·소극적으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 보편적으로 수용성의 개념에 순응이나 합의와 같은 적극적인 행동 변화를 포함시키는 경우가 일반적이다. 소극적인 행동 변화인 무관심이나 무반응과 같은 변화들을 수용성의 범주에 포함시킬 수 있는가에 대한 논의가 있다. 원자력 발전소에 대한 수용성을 분석한 사례에서 정책이 상식적인 수준에서 용인할 수 있는 수준이면 대상 집단은 이를 수용할 수 있고(김서용 외, 2007), 공공감사에 대한 수용성을 정의하는 사례에서 실제로 감사행위를 받아들인 것처럼 보이더라도 이는 형식적인 측면이 강하다는 입장을 제시하고 있다(류준호, 2006). 즉 적극적인 변화는 겉으로 드러나지만 소극적인 변화는 드러나지 않아 이를 구분하기가 어렵다는 것이다.

현실적으로 제도나 정책을 수용하고 있는가를 측정하는 것은 대상 집단이나 대상 조직의 구성원들에 대한 인터뷰나 설문조사를 통하여 간접적으로 측정하는 방법이 우선적으로 고려될 수 있다. 하지만 제도나 정책과 직접적인 영향관계가 있지 않거나, 법적 또는 규정에 따라 무조건적으로 순응하는 동조현상을 파악하기는 용이하지 않다. 제도의 수용성에 대한 판단은 제도를 받아들이고 있는가에 초점을 두는 것과 조직 구성원이 제도를 숙지하고 이를 통하여 제도가 의도하는 바를 외면적으로 표출하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이러한 이론적 논의를 바탕으로 평가제도의 수용성 개념을 ‘평가제도에 대하여 조직 구성원이 내외면적으로 받아들이고 이에 따른 행동 변화를 가져오는 정도’ 라고 정의할 수 있다(류도암, 2011).

3. 제도에 대한 조직 구성원의 저항과 수용성

평가제도가 조직 내에서 성공적으로 정착되기 위해서는 조직 구성원인 가치 및 태도에의 반영을 통하여 평가제도를 받아들여야 한다. 제도가 조직 구성원에게 수용되지 못할 경우 제도는 형식적인 운영에 그칠 뿐 제도의 지속성이 확보되지 못한다.

제도에 대한 저항의 이론적 검토를 위하여 조직 구성원의 저항의 발생 배경부터 파악해 보자면, 조직 구성원의 저항은 조직 변화과정에서 많이 발생한다. 조직은 현재의 조직상태를 변화시키고자 하는데, 조직 구성원의 저항이 발생하는 것은 ‘변화’에 대한 거부감이 가장 크다고 할 수 있다. Kaufman(1971)에 의하면 조직 구성원들은 현재의 이해관계 구조를 지키기 위해서 안정된 집합적 이익을 유지하고자 하며, 현재의 상태를

편안하게 유지하기를 바란다. 조직 내에 평가제도는 조직구조와 조직 구성원의 행태 변화를 가져와 저항의 발생 가능성을 내포하고 있다. 저항에 대하여 Dessler(1980)가 ‘조직변화 효과를 감소시키는 부정적인 태도나 행위’로 정의하거나, Zaltman(1983)이 ‘현재 상태를 변경하도록 하는 압력에서 현재 상태를 유지하려고 하는 어떤 행동’으로 정의하는 것도 이 때문이다.

조직 내 저항의 원인은 학자들마다 다양하게 제시하고 있다. 이종수(2005)는 조직이 변화하기 위하여 설정하는 목적이나 수단적 측면에서 접근하는 경우나 한 조직을 둘러싸고 있는 환경적 측면의 접근을 하고 있으며, 조직 구성원의 개인적 속성 측면에서 접근하기도 한다(Hellriegel et al., 1992; Borins et al., 2001; 오석홍, 2005).

첫째, 조직이 변화시키고자 하는 개혁의 목표 및 내용과 관련해서 조직 구성원의 이익 및 권한이 상실되거나, 조직이 변화하고자 하는 상태에 불신하거나 불확실하다고 인식하는 경우이다(이종수, 2005). 새로운 제도나 정책이 달성하고자 하는 목표는 미래지향적이고 달성하고자 하는 목표를 통하여 조직이 바람직한 상태가 된다는 것도 불확실하다. 불확실성이 강할수록 조직 구성원이 현 상태를 유지하고 싶은 경향이 높다.

둘째, 조직을 변화시키기 위한 추진방법 및 절차와 관련하여 조직 변화과정에서 조직 구성원의 의사결정과정에서 참여가 배제되거나 개혁의 추진시기나 추진자에 대한 낮은 신망 등이다(Thompson et al., 1996; 이종수, 2005; 오석홍, 2005). 조직에 제도나 정책이 도입되고 이를 운영하는 입장에서 조직 구성원의 저항은 발생하게 된다. 특히 조직의 최

고 관리자에 대한 신뢰가 형성되지 못할 경우에 조직 구성원의 불안감은 커질 수밖에 없고, 조직 구성원이 제도나 정책을 추진하기 위한 의사결정과정 속에 참여하지 못할 경우에는 소외감이 가중되어 조직 구성원의 저항은 거세어질 수밖에 없다.

셋째, 조직 구성원은 조직변화에 대하여 심리적으로 불안해한다. 조직 내에서 조직변화가 일어나기 전까지 조직 구성원이 보유하고 있는 인식이나 습관 등은 장기간의 학습과정을 통해 축적되어온 것이다(Borins et al., 2001). 조직의 변화를 위해 도입하는 제도나 정책은 조직 구성원의 가치 변화를 유도하고, 조직 구성원에게 새로운 학습을 요구하게 된다. 조직 구성원은 변화에 대한 두려움을 가지게 된다.

조직의 변화에 대한 조직 구성원의 저항이 항상 조직에 부정적으로만 작용하는 것은 아니다. Piderit(2000)에 의하면 저항은 긍정적인 저항과 부정적인 저항으로 구분할 수 있으며, 긍정적 저항은 조직에서 긍정적인 아이디어로 인식해 이를 적절히 관리하면 조직의 발전에 효과적일 수 있다. 성과평가제도가 조직 구성원의 저항을 가져올 수 있지만 이를 긍정적으로 해석하여 저항의 원인을 제거하면 제도가 성공적으로 정착되고 조직의 효과성을 도모할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다. 즉 평가제도에 대한 저항의 원인인 조직 구성원의 불안감, 목표의 불분명성, 제도의 추진방법 또는 절차의 비합리성, 비민주적인 의사결정 등을 최소화하는 것이 제도에 대한 조직 구성원의 수용성을 확보하여 제도를 성공적으로 운영하는 방안이라고 생각해 볼 수 있다(류도암, 2011).

제 3 절 지방자치단체 합동평가 및 수용성 선행연구

1. 지자체 합동평가의 선행연구 검토

2001년부터 정부업무 등의 평가에 관한 기본법에 따라서 합동평가가 정기적으로 실시되고 있음에도 불구하고 이에 대한 연구는 상당히 일천하며, 기존의 연구도 주로 합동평가에 직·간접적으로 관여하였던 평가위원들을 중심으로 전개되어 왔다.

정부업무평가기본법의 제정 이전의 합동평가에 관한 기존의 연구들은 주로 합동평가제도의 문제점 및 이들의 개선방안에 중점을 두고 있다.²³⁾ 즉, 연도별로 이루어진 합동평가에서 나타난 문제점에 대한 지적 및 이를 해결하기 위한 방안 모색 관점에서 합동평가를 연구한 논문들이 주류를 형성하고 있다.

김현구·박희정(2003)은 광역자치단체 합동평가체제에 대한 실증분석을 위해 크게 평가여건범주와 평가활동범주로 구분하고 평가여건범주는 평가환경, 평가목적, 평가기관, 대상기관으로, 평가활동범주는 평가방법, 평가내용, 평가결과로 구성하였다.

이혜영·최성락(2005)은 합동평가의 결과가 활발하게 활용되기 위해서는 벤치마킹을 통한 행태적 측면의 활용과 인센티브 제공을 통한 동기부여 측면의 활용이 강조되어야 한다고 결론지었다.²⁴⁾

23) 실제로 그동안 많은 학자들의 연구에서 합동평가가 지방자치에 실질적인 도움을 주기 보다는 중앙부처의 정책개선에 활용되었다는 지적이 있어왔다(김현구외, 2003; 박우서, 2005; 이혜영외, 2005; 박해육외, 2007).

24) 박우서(2005)는 합동평가 개선을 위해 평가방법의 신뢰성 확보, 평가결과의 적극적

박해육(2006)은 합동평가 중 환경관리 분야의 이의제기를 네트워크 측면으로 분석하여 개선되어야 하는 시책 및 지표를 제시하였고, 박해육·이상묵(2007)은 영국의 종합성과평가제도가 합동평가에 주는 시사점을 도출하면서, 합동평가 결과 부진한 분야에 대한 확인이 필요하다고 결론 지었다.

류영아(2010)는 계층분석적 의사결정(AHP) 기법²⁵⁾을 활용하여 합동평가에 영향을 미치는 여러 요인 중 가중치가 높은 요인을 분석하였는데, 합동평가의 성공을 위해서는 합동평가 결과를 활용하는 것이 가장 필요하고 합동평가 내용에 대한 고민이 필요하다고 보았다. 박해육(2011)은 기존의 학자들이 제시한 합동평가의 문제점을 분석하고 이러한 개선방안이 실제로 반영되었는지 여부를 평가하면서 부족한 부분의 재설계를 강조하였다(류영아, 2012).

류영아(2012)는 지방자치단체 합동평가에 대한 지방자치단체 공무원의 인식을 점검하는 목적으로 설문조사를 수행한 결과, 모든 지방공무원들이 합동평가에 대해 유사하게 인식하고 있고, 우수 직원 개인에 대한 인센티브가 필요하다고 인식하는 것으로 나타났으며, 협력의 필요성을 강조하고 있다.

공개, 평가결과에 따른 인센티브 부여가 필요하다고 보았다.

25) AHP 기법은 복잡하고 비구조화된 문제들을 계층적으로 분해하고, 각 계층 내에서 1:1 비교 방식을 통해 각 기준의 상대적 중요도에 대한 가중치를 계산하는 방식이다.

2. 수용성의 선행연구 검토

국경복·목진휴·이석환(2007)은 국가보훈처를 대상으로 한 연구에서 수용성에 영향을 미치는 핵심요인으로 하드웨어적 차원에서의 지표체계의 인과적 연계성과 소프트웨어 차원에서의 성과지도(performance coaching)라는 두 변수를 독립변수로 고려하여 분석하였다. 연구결과 지표도출과정에서 전 구성원의 참여가 중요하며 이 경우 성과지도가 성과평가시스템의 수용도와 효과성 인식에 유의미한 영향을 미치는 것으로, 지표체계의 연관성은 전반적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 제시하였다.

황성원(2007)은 청와대 등 11개 부처를 대상으로 한 연구에서 수용성에 영향을 미치는 4가지 측면을 제도적 측면, 경제적 측면, 문화적 측면, 정보시스템 측면으로 구분하였다. 이를 각각 개인적인 측면과 조직적인 측면으로 나누어 8가지 측면에서 수용성에 영향을 미치는지 여부를 측정하였다. 구체적 요인으로는 성과평가의 제도화, 성과평가의 절차적 공정성, 성과평가 결과의 공정성, 평정자에 대한 신뢰성, 평가구조의 신뢰성, 지표의 신뢰성, 제도의 유지비용, 제도의 적용비용, 제도의 행정적 비용, 인센티브의 적절성, 인사제도와 연계성, 개인의 심리적 압박감, 조직문화(운명주의/계층주의, 개인주의/평등주의), 주관적 규범성, 개인적 성향, 정보시스템 지원정도, 시스템 정보유용성, 시스템 사용용이성 등 19개를 독립변수로 설정하였다. 이중 유지비용, 적용비용, 인센티브를 제외한 나머지 요인들이 모두 수용성에 영향을 미치고 있다는 점을 발견하였다.

강영철(2008)은 중앙행정기관 공무원을 대상으로 한 연구에서 성과평가제도의 수용성을 종속변수, 조직구조, 조직문화, 의사소통, 성과지표,

리더십을 독립변수로 각각 선정하여 상호간의 인과관계를 분석하였다. 분석결과 조직구조 중 자율성, 조직문화 중 합리·발전문화, 성과지표 등이 성과평가제도의 수용성에 각각 영향을 미치고 있다고 보았다. 이러한 분석결과는 자율성을 보장하며, 효율성을 강조한 조직구조 및 문화와 성과지표의 유용성이 보장될수록 성과평가제도의 수용성이 높아진다는 것을 의미한다고 하였다.

황성원 · 최진식 · 김승언(2008)은 기상청 등 8개 기관의 소속 공무원을 대상으로 한 연구에서 조직몰입과 직무몰입을 독립변수로 설정하여 성과평가제도 수용성에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하였다. 연구 결과 조직몰입은 성과평가제도의 수용성에 부(-)의 영향을 미치고, 직무몰입은 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 또한 조직 전체의 성과향상과 발전을 위한 제도라는 성과평가의 외국에서의 도입취지가 우리 정부에서는 다르게 운영되고 있다고 제시하였다.

최형섭 · 서현식 · 오재인(2009)은 목표설정 환경의 특성으로 경영진의 관심, 비전/전략과 연계성, 기관평가와의 관계를 선정하여 독립변수로 하고, 목표의 특성으로 성과지표의 구체성과 난이도를 선정하여 매개변수로 하여 연구를 진행하였다. 연구결과 경영진의 관심은 성과지표의 구체성과 난이도에 정(+)의 영향을 미치고, 비전/전략이나 기관평가와 관련된 성과지표는 난이도가 높은 것으로 나타났다. 또한 성과지표의 구체성은 평가의 수용성에 정(+)의 영향을, 지표의 난이도는 평가 결과에 부(-)의 영향을 미치는 것을 확인하였다.

이석환 · 조주연(2010)은 광역 및 기초지방자치단체를 대상으로 평가 체계요인과 내부 동기요인으로 구분하여 성과평가제도의 수용성을 분석하였다. 즉 평가 체계요인으로 평가방법과 운영의 타당성, 평가지표 활용의 실용성, 평가결과 반영의 공정성을 선정하였고, 내부 동기요인으로

조직몰입도와 직무만족도를 각각 선정하였다. 또한 이러한 관계가 관리직과 하위직 공무원들 간에 다르게 나타날 수 있음을 가정하여 이를 통제변수로 사용하여 분석하였다. 연구의 분석결과 성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인들 중 성과평가결과에 대한 공정성과 성과지표 활용과 관련된 실용성에 대한 인식이 평가제도 전반의 수용성을 올리는 요인들이었고, 예상과는 달리 평가방법과 운영상 타당성에 대한 인식은 수용성과 유의미하게 연결되지 않았다. 조직몰입의 경우 유의수준 0.1에서 수용성에 유의미한 영향을 미치고 있었으나 직무만족은 수용성에 영향을 미치지 않았다. 통제변수인 관리직과 하위직 공무원들 간 인식의 차이를 분석해 보면, 평가 체계요인과 관련해서는 평가지표의 활용성에 있어 관리직 공무원들이 하위직 공무원들보다 더 높게 인식하고 있는 것으로 나타난 반면, 내부 동기요인 중에서는 조직몰입이나 직무만족에 있어 별다른 차이가 없다고 제시하였다.

<표 4> 선행연구 검토

분류	연구자	연구 대상	연구 내용	평가 요인
합동평가	김현구 · 박희정 (2003)	평가기관, 평가대상기관	합동평가 발전방안 제시	평가환경, 평가목적, 평가기관, 대상기관, 평가방법, 평가내용, 결과처리
	박희정 · 조성호 (2004)	지방자치단체 평가 제도	한국과 영국을 비교, 분석	제도의 포괄성, 참여자간의 파 트너십, 평가과정의 합리성
	박우서 (2005)	합동평가 제도	합동평가 발전방안 제시	평가주체, 평가목표, 평가내용, 평가방법, 평가결과활용, 인센 티브, 주민참여, 수용성

분류	연구자	연구 대상	연구 내용	평가 요인
합동평가	이혜영 · 최성락 (2005)	합동평가 결과활용의 실태	합동평가 결과활용 방안 제시	평가결과활용실태, 평가결과활용방식, 평가결과활용미흡원인
	박해육 (2006)	평가대상기관 (지자체)	지자체의 이의제기 분석	환경관리 분야의 시책 및 지표
	박해육 · 이상목 (2007)	영국의 종합성과평가 제도	합동평가에의 시사점 분석	기관평가, 재정평가, 서비스평가, 개선도평가
	류영아 (2010)	합동평가 평가자의 인식	합동평가 영향요인의 중요도 분석	평가제도, 평가목적, 평가인력, 평가예산, 평가시기, 평가방법, 평가내용, 평가결과공개, 평가결과활용
	박해육 (2011)	합동평가 제도	학자들의 기존 연구내용 분석	평가환경, 평가시책, 평가지표, 평가방법, 평가주체, 평가결과활용
	류영아 (2012)	합동평가 피평가자인 지자체 공무원의 인식	합동평가에 대한 지자체 공무원들의 인식 분석	리더십, 제도, 조직, 인력, 예산, 의사소통, 협력, 공개, 인센티브, 벤치마킹
수용성	국경복 · 목진휴 · 이석환 (2007)	수용성에 영향 미치는 핵심요인	국가보훈처의 성과평가지시스템의 수용도와 효과성 인식 분석	지표체계의 인과적 연계성, 성과지도, 지표도출과정에서의 전 구성원의 참여
	황성원 (2007)	수용성에 영향 미치는 핵심요인	11개 부처 대상, 수용성에 영향을 미치는 요인 분석	성과평가의 제도화, 절차적 공정성, 결과의 공정성, 평정자에 대한 신뢰성, 평가구조의 신뢰성, 지표의 신뢰성, 인센티브의 적절성, 인사제도 연계성, 개인의 심리적 압박감, 조직문화, 개인적 성향 등
	강영철 (2008)	성과평가제도의 수용성에 영향 미치는 요인	중앙행정기관 공무원 대상, 수용성에 영향을 미치는 요인 분석	조직구조, 조직문화, 의사소통, 성과지표, 리더십
	황성원 · 최진식 · 김승언 (2008)	성과평가제도의 수용성에 영향 미치는 요인	기상청 등 8개 기관 공무원 대상, 수용성에 영향을 미치는 요인 분석	조직몰입, 직무몰입

수용성	최형섭· 서현식· 오재인 (2009)	성과평가제도의 수용성에 영향 미치는 요인	수용성에 영향을 미치는 요인 분석	경영진의 관심, 비전/전략과 연계 성, 기관평가와의 관계, 성과지표 의 구체성과 난이도
	이석환· 조주연 (2010)	성과평가제도의 수용성에 영향 미치는 요인	광역·기초지자체 대상, 수용성에 영향을 미치는 요인 분석	평가방법과 운영의 타당성, 평가 지표 활용의 실용성, 평가결과 반영의 공정성, 조직몰입도, 직무 만족도

※ 류영아(2012) 재인용

제 4 절 연구변수 설정

1. 합동평가제도의 수용성 : 종속변수

합동평가제도의 성공적인 운영을 위해서는 제도적인 측면 뿐 만 아니라 제도를 운영하는 조직구성원들의 인식 등을 고려하는 다차원적인 접근이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구에서 종속변수로 설정된 합동평가제도의 수용성은 앞서 고찰한 선행연구를 참조하여 ‘합동평가에 대한 조직 구성원의 인식정도’로 조작적으로 정의한다. 선행연구들 중 공무원들을 대상으로 Likert 5점 척도를 사용해 측정된 결과 공무원들의 성과평가제도의 수용성은 대체로 5점 척도의 중간인 3점을 상회하고 있다. 주의할 점은 수용성 수준에 차이가 있을 것이므로 평균값을 단순 비교하는 것은 의미가 없을 것이다.

2. 조직 · 직무특성 변수 : 독립변수1

1) 조직몰입

조직몰입(organizational commitment)은 Becker(1960)가 ‘사람들이 기왕의 투자 때문에 지대한 관심을 갖고 어떤 행위를 지속하려는 현상’ 이라고 정의한 이후 March & Simon은 인간은 기계와 달라서 그들 자신의 위치를 상대방의 가치와 관련지어 생각할 때 상대방의 목표를 자기의 것으로 만듦으로써 자신의 위치를 평가한다고 정의하였다(김병섭 · 박광국 · 조경호, 2000).

조직몰입의 개념정의 유형은 조직몰입을 연구한 학자와 연구대상에 따라 너무나 많은 측면(Morrow, 1983)으로 정의되어 있고, 매우 다양하지만(김점훈, 2009), 최근 국내 연구들을 종합하여 볼 때 행동에 관심을 갖는 행태적 접근유형, 심리적 요인에 관심을 갖는 태도적 접근유형, 조직과 구성원의 교환관계로 파악하는 교환적 접근유형으로 구분해 살펴볼 수 있다.

본 연구에서는 조직원들의 몰입을 다양한 측면에서 이해해야 올바른 정의가 가능하다는 견해를 타당하게 수용하고, 조직몰입에 대한 김재현(2001)의 개념정의로 이해하고자 하였다.

따라서 조직몰입은 ‘조직을 위해 노력을 다하고자 하는 의사(willingness), 개인과 조직 간의 심리적인 결속의 형태로서 조직의 목표와 가치관을 동일시(identification), 개인이 직무역할에 심리적으로 몰입함으로써 조직에 남아 있기를 바라는 강한 욕구 혹은 집착성(attachment) 및 조직에 애착을 갖는 충성심(loyalty)’으로 정의하여 조

직에 대한 개인의 일체감, 집착, 관여, 동일시, 소속감 등의 정도를 말한다(양창삼, 2007). 본 연구에서도 인지적 요소에 해당하는 '조직목표 수용', 정의적 요소인 '조직에 대한 애정', 행동적 요소인 '조직을 위한 노력'을 측정지표로 구성하였다(유희성, 2003).

2) 직무만족

직무만족(job satisfaction)은 다차원적 개념으로, 널리 알려진 분류는 직무만족을 내재적 만족(internal satisfaction)과 외재적 만족(external satisfaction)으로 구분한다. 내재적 만족은 직무의 난이도, 도전감, 중요성, 다양성, 책임 등 직무 그 자체의 내재적 가치가 주는 만족감이며 외재적 만족은 보상, 작업환경, 승진 등 직무수행의 결과에 따라 직무 외적으로 부여된 보상가치에 대한 만족을 의미한다. 대체로 직무만족은 오랫동안 조직의 성과에 중요한 의미를 가진 요인으로 추정되어 왔으며, 대다수 연구들은 직무만족과 조직몰입, 직무성과(job performance) 사이에 어떤 관계가 있다고 가정한다(김용동, 2007).

직무만족의 기본가정은 조직 구성원들이 그들의 직무에 만족하면 할수록 그들의 작업성과나 생산성이 증가한다는 것이지만, 역으로 높은 생산성이나 업무성과가 업무만족을 유도한다는 주장도 제기되고 있다(배귀희, 2005).

직무만족과 유사한 개념으로 직무몰입(job involvement)은 조직 구성원이 조직 내 자기 직무에 몰두하고, 애착이나 열정을 갖고 조직성과에 기여하는 것(배성현, 2001)으로 정의하고 있다. 황성원 · 최진식 · 김승언(2008)은 직무몰입은 조직 전체에 대한 태도나 신념을 의미하는 조직

몰입과 구분되고, 직무상황에 대한 감정적 상태를 나타내는 직무만족과도 구분되는 것으로 보아 조직몰입, 직무몰입과 성과평가의 수용성 간의 관계를 분석하였다. 하지만 직무몰입 없이 조직몰입이 없고 조직몰입 없이 직무몰입이 없을 만큼 조직몰입과 직무몰입은 서로 연관되어 있고(양창삼, 2007), 개념적으로 매우 유사하지만 조직몰입이 직무몰입보다 광의의 개념으로서 조직 구성원의 조직에 대한 태도를 중심으로 이루어지는 심리상태와 행동까지를 포함한다(허철부, 1983). 이러한 두 개념 간의 관계 및 차이점을 정리해 볼 때 대상을 직무로 한정한다면 직무몰입은 조직몰입에 포함될 수 있는 개념(유희성, 2003)이므로 직무몰입은 연구의 분석대상에서 제외하였다.

본 연구에서의 직무만족의 측정은 합동평가제도 수용성의 독립변수 중의 하나로 전반적인 만족도를 확인하고자 하는 데 있다. 따라서 국내 연구를 중심으로 내·외재적 만족요인 중에서 본 연구의 목적과 대상을 고려해 ‘판단의 재량권(책임)’, ‘직무의 중요성(성취감)’, ‘직무의 환경²⁶⁾’, ‘직무 관련된 승진’을 선정하였다.

3) 조직문화

조직문화(organizational culture)란 다양하게 정의되고 있지만 조직문화는 조직 구성원 모두가 함께 가지고 있는 가치와 신념, 규범과 전통, 지식과 이념, 습관과 기술 모두를 포괄하는 종합적 개념이다(양창삼, 2007). Schein(1992)에 의하면 조직문화는 보다 심층의 기본가정 및 신

26) Garnett(1992)는 정부성과관리에서 의사소통이 중요하다고 강조하면서 동료 및 다른 조직과의 의사소통 방식 및 목적을 제시하였다.

념으로 조직 구성원에게 공유되고 무의식 속에 작용하며 한 조직이 그 자신과 주변에 대하여 아주 당연한 것으로 받아들이는 관점을 제공한다(김인희, 2008 재인용). 또한 조직문화는 과거의 역사와 경험의 산물로써 상당한 역사를 갖고 있는 조직의 경우에만 발견될 수 있는 것으로 쉽게 변화하지 않는 속성을 지니고 있으며, 조직문화의 특성과 강도가 조직의 효과를 결정한다(김인수, 2008)고 믿고 있어 중요시 된다.

조직문화의 구성요소는 다양하게 이해되고 있지만 조직문화의 핵심은 구성원들이 공유하고 있는 기본가정으로서 조직의 존속을 위하여 해결하여야만 하는 문제들을 해결하는 방식이라는 데 의견이 일치되고 있다(김성수, 2008).

조직문화의 유형에 대한 연구도 학자에 따라 다양하게 전개되고 있다. 조직문화의 유형을 구분하는 것은 조직문화를 중심으로 조직의 여러 가지 문제를 연계시켜 연구하려 할 때 유용하며 조직이 당면한 환경에서 대응하고 적응하기 위해서 무엇이 요구되는가를 구체화시켜준다(유희성, 2003).

4) 리더십

학자들은 평가의 성공을 위해 리더십이 중요하다고 보고 있다(Cohen&Eimicke, 1995; Boyne et al, 2004; Yarbrough et al, 2011).

리더십²⁷⁾에 대하여 Stogdill(1974)은 ‘목표설정과 목표달성을 위하여 노력하는 조직적 집단 활동에 영향을 미치는 과정(행위)’라고 정의하였고, Bennis(1989)는 ‘마치 미인과 같아서 정의하기는 어렵지만, 보면 안

27) Chemers(1997)는 ‘리더십은 공동의 과업을 성취하는 과정에서 한 사람이 다른 사람들의 협력과 지지를 얻어내는 사회적 영향력의 과정이다’라고 정의를 내리고 있다.

다’ 라고 말하였다.

본 연구에서는 21세기 리더십 이론의 중심인 Burns와 Bass의 변혁적 리더십을 중심으로 살펴보았다. Burns(1978)는 전통적 리더십을 거래적 리더십이라 하고, 이와 대조되는 개념으로 변혁적 리더십을 제안하였는데, 이 두 개념은 상호보완적인 개념이다. 변혁적 리더십은 거래적 접근으로 이를 수 없는 추종자의 노력과 수행의 수준을 이끌어내는 것으로서 최고의 리더는 거래적이며 변혁적이라 할 수 있다. Yuki(1989)에 의하면 카리스마적 리더십과 변혁적 리더십은 조직의 사명이나 목표에 대해 조직원들이 의무감을 형성하고 그들의 태도와 가정에 주요한 변화를 일으키는데 영향을 주는 과정을 말한다. 이들은 상호 중복적이기도 하지만 변혁적 리더십²⁸⁾이 더 포괄적인 것으로 여겨지고 있다(남정걸, 2009).

수용성의 영향요인 중 하나의 요인인 리더십을 측정하는 본 연구에서는 리더십을 3개의 하위변수 자유방임형 리더십, 거래적 리더십, 변혁적 리더십으로 구분하고 7문항으로 측정지표를 설정하였다.²⁹⁾

28) 변혁적 리더십 이론을 검증하거나 관련된 요인을 측정한 대부분의 연구들은 다요인 리더십 설문지(multifactor leadership questionnaire, MLQ)를 사용했다(Hoy · Cecil Miskel, 2007). MLQ는 수정을 거듭하여 왔으며, 최근의 MLQ Form 5-45 등은 변혁적 리더십, 거래적 리더십, 자유방임적 리더십의 3개 유형의 리더행동 9개 요인을 측정하는 36개의 표준화된 문항들을 포함하고 있다. MLQ는 각 구성요인들에 대한 개념의 모호성, 단일차원인가 다차원인가의 문제, 요인의 수 및 분류 등에 논란이 있지만, 불일치 속에서도 신뢰도에 관해서는 하위 척도들이 내적으로 정합성을 가진다는 보고가 다수이다(김정남, 2009).

29) 본 연구에서는 리더십을 3개 하위변수의 9개 요인별로 각 4개 문항으로 이루어진 한국어 MLQ Form 5-45 질문 문항의 9개 하위변수에서 7문항을 추출하여 측정지표를 설정함으로써 신뢰도와 타당도를 높이고자 하였다.

3. 평가제도 변수 : 독립변수2

1) 평가 제도 정당성

합동평가제도에 있어서 받아들이는 수용성의 주체는 사람, 즉 ‘공무원들의 인식’ 이고, 대상은 ‘제도 그 자체’ 이므로 제도적 관점에서 수용성에 관한 논의는 중요하다. 제도적 접근방법에서 사용하는 제도의 개념은 ‘개인들 상호간의 구체적인 관계에 질서를 부여하기 위해 사용하는 규칙들’ 을 의미한다(이종수 · 윤영진 외, 2008). 제도란 개인과 집단의 행동에 대해 인위적으로 설정한 제약(constraints)을 말한다. 그러한 제약의 양태는 공식적·비공식적 규칙, 절차, 관행, 계약 등 여러 가지다. 또 제도는 사람들의 행동에 대해 신뢰가능하고 안정적인 기대를 형성할 수 있기 때문에 교호작용을 촉진한다. 그렇다고 개인과 집단은 제도에 항상 순응하는 것은 아니며 제도가 비현실적이고 부당할 경우 제도에 항거하여 새로운 제도를 수립(오석홍, 2008)하기도 한다.

신제도주의자들은 생산 활동의 결과는 경제활동과 사회를 지배하는 정치적·사회적 제도인 일단의 규칙에 크게 달려있다고 한다(이종수 · 윤영진 외, 2008). 그 중 역사적 제도주의 입장에서는 제도변화 요인으로서 외적인 충격만을 강조하고 있지만, 제도의 변화과정은 기존의 제도가 엄연히 존재하고 있는 상태에서 새로운 제도가 형성될 뿐만 아니라 기존의 제도가 새로운 제도의 모습을 제약한다는 입장을 취한다. 더불어 합리적·의도적 설계과정으로서의 제도변화보다는 정치적 상호작용으로서의 제도변화를 상정하고 있다.

평가의 목적과 평가결과의 용도가 어디에 활용되는지 조직 구성원들에게 명확히 공지하고 이에 대한 그들의 동의를 구해 조직 구성원들 간의 폭넓은 신념을 공유하는 것이 중요하다. 이와 함께 성과평가 체제의 다른 제도적 요인들과 같이 평가절차를 긍정적으로 수용할 때 평가제도에 대한 만족도와 수용성이 제고된다(강황성·권용수, 2004). 황성원(2007)은 거시적 제도주의적 관점에서 정당성을 핵심개념으로 하여 범·제도적 측면을 논의하면서 조직을 둘러싼 제도적 규칙에 대해서 신뢰가 확보되면 제도의 수용성으로 이어지며, 제도 자체의 공정성과 절차적 공정성, 결과의 공정성으로 세분화했다.

이런 맥락에서 평가 제도 정당성의 하위 변수로 합동평가의 제도화, 합동평가의 절차적 공정성, 합동평가 결과의 공정성으로 분류하였다.

2) 평가지표

평가지표³⁰⁾는 타당성과 신뢰성을 지니고 있어야 한다. 평가지표가 지표로써 지녀야 할 기준들을 갖추지 못하면 지방자치단체의 담당자들이 서로 다른 기준에 근거하여 잘못된 자료를 입력할 수도 있을 것이다. 이러한 지표들은 다음 해에 이루어질 합동평가를 위해서 반드시 개선해 나가야 한다.³¹⁾

30) 지표가 지녀야할 기준으로는 'SMART'를 들 수 있다. 즉, 지표는 구체적이고(specific), 측정가능하며(measurable), 실행가능하고(attainable), 현실적이며(realistic), 기한이 명확해야(time-bounded) 한다는 것이다(ASPA, 1999).

31) 평가지표는 성과관리제도의 수용성에 많은 영향을 미치는 것으로 본다(황성원, 2007; 강영철, 2007; 국경복·목진휴·이석환, 2007; 나창우·이명숙, 2008; 최형섭·서현식·오재인, 2009; 고석호, 2009).

이종수(2002)는 평가지표에 대한 신뢰성 및 가중치 부여와 관련하여 문제점을 지적하며 지표의 타당성 제고 및 가중치를 조정하여야 한다고 하였다. 최창수(2003)는 평가지표가 지방의 여건을 반영하지 못하고 있으며, 정량화에 치중하고 있음을 지적한다³²⁾. 김영춘 · 신승호 · 김정숙(2007)은 공공부문에서 성과평가제도가 실패한 가장 큰 이유로 객관적인 평가지표를 명확히 설정하지 못하였고, 보상체계가 부족하였다는 점을 들고 있다. 이와 같이 평가지표 변수는 보다 많은 하위 변수들로 구성하여 상세한 분석을 할 필요성이 있다. 박해육(2011)은 평가지표의 경우, 지역의 특성을 고려한 지표 및 산식의 개발이 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 지표개발과정에 자치단체 참여가 상당히 제한되어 있는 것으로 파악한다.

본 연구에서 평가지표의 하위 변수로는 합동평가지표의 활용도, 평가지표에 대한 정보공유, 조직의 목표에 연계, 합동평가지표의 타당도, 합동평가지표의 개발 참여도 5가지로 분류하였다.

3) 평가교육 및 관리층의 관심

성과평가제도 도입 초기에는 제도의 이해와 적용을 위해 구성원들에게 강력한 교육지원이 필요하다. 제도가 도입된 이후에도 신규 직원에 대한 교육의 필요성 뿐 만 아니라 기존 직원에 대해서도 숙련도를 높여 업무 부담을 줄여줄 수 있을 때 제도에 대한 거부감을 줄어든 것이다. 성과평가제도의 수용성에 관한 연구들(Cavalluzzo & Ittner, 2004; 안재호, 2007; 송신근, 2008; 권오준, 2008)에서도 교육이 수용성에 정(+)의 영

32) 이광희(2003)는 광역자치단체 평가지표와 기초자치단체 평가지표의 혼재를 문제점으로 언급하면서 개선방안으로 지방의 특성을 고려한 지표선정, 광역자치단체와 관련된 평가지표 구성, 지표개발시 하향식과 상향식 방식의 결합을 들고 있다.

향을 미치는 것을 확인하였다.

또한 학자들은 최고관리자의 적극적인 관심과 지원이 필요하다고 보고 있다(Van Wart, 2008). 합동평가는 평가대상이 되는 각 지방자치단체의 장, 실제로 합동평가에 대응하는 평가 담당부서의 장, 합동평가의 각 지표로 선정된 업무를 집행하는 시책부서 장의 관심이 중요하다고 볼 수 있다.³³⁾

이런 맥락에서 평가에 대한 교육과 관리층의 관심을 하나로 묶었고, 합동평가 교육의 필요성 인식, 합동평가에 대한 자발적 학습, 합동평가에 관한 상급자의 관심, 평가정보 기초로 업무성과 파악으로 분류하여 분석하였다.

4) 인센티브

공공부문의 평가가 실패한 큰 이유로 보상체계 부족이 거론되고 있으며(김영춘·신승호·김정숙, 2007), 평가결과에 대한 조직 구성원들의 수용성을 높이기 위해 간과할 수 없는 것이 인센티브 제도이다.

정부업무평가기본법 제28조와 제30조에 따라 합동평가 결과를 지방자치단체의 조직·인사·예산 등에 연계하여 반영하고 있고 평가 결과에 따라 포상 및 성과금을 지급하고 표창하는 등의 보상을 하고 있다. 지방자치단체 입장에서는 평가 분야별로 평가 결과가 우수한 경우에 특별교부세를 받을 수 있는데³⁴⁾ 이러한 인센티브도 평가가 성공하는데 필요한

33) 리더의 관심과 지원이나 상급자의 정책적 의지가 있을 때 교육훈련에 대한 지원과 기회를 확대할 것이다.

34) 합동평가 결과가 우수한 지방자치단체에게는 특별교부세가 지원되고 있다. 행정안전부가 발표한 2011년도(10년 실적기준) 지방자치단체 합동평가 결과에 따라 강원도는 5개 분야에서 최우수 등급인 '가'등급을 받아 연말에 35억원의 특별 재정인센티브를

요인이라고 볼 수 있다(공병천, 2003). 인센티브제는 조직 구성원들에게 업무역량을 최대한 발휘하게 하고, 경쟁원리가 도입되어 조직의 생산성 향상에 기여하게 되며, 결과적으로 조직 구성원의 태도가 보다 경쟁적이고 성취 지향적으로 바뀌게 된다. 이러한 조직 구성원의 태도의 변화는 곧 조직문화의 변화로 이어진다(권기현, 2007).³⁵⁾

5) 평가결과에 대한 연계성

평가와 함께 평가결과에 대한 적절한 보상은 그 자체로 매우 어려운 일이다. 일반적으로 개인 혹은 집단의 동기부여가 이루어질 정도로 충분해야 하고, 실제 성과와 실질적 보상 간에 논증 가능한 연계가 있어야 하며, 같은 노력에 같은 보상이 이루어져야 보상이 효과적으로 이루어진다(김태은 · 임채홍 · 김나영, 2008).

따라서 조직 구성원들이 평가결과에 따른 차별적인 보상에 대한 인식 정도와 구성원들이 받아들이고자 하는 보상체계의 적용단위는 어디까지인가에 대한 인식을 밝혀 볼 필요가 있다.

지원받게 되었고(G영상뉴스통신, 2011), 광주시가 34억원의 특별교부세를 확보했다고 밝혔다(뉴스웨이, 2011). 2011년 합동평가에서 울산 남구는 사회복지, 문화관광분야에서 최고인 '가' 등급을 받아 1억 6천만원의 인센티브를 지급받을 예정이다(울산시민일보, 2011). 충남 청양군이 행정안전부에서 주관한 2011년 정부합동평가에서 충청남도에서 3위를 차지해 충청남도로부터 특별교부세 재정인센티브 8,500만원을 지원받았다(뉴시스, 2012).

35) 피평가자의 입장에서 좋은 평가결과를 얻었을 때 그들이 받게 되는 구체적인 보상이 미약하다면 평가결과를 적극적으로 수용하여 업무성과를 향상시키고자 하는 의욕 역시 약해질 것이다(강황성 · 권용수, 2004).

4. 개인특성 변수 : 독립변수3

합동평가제도에 있어서 받아들이는 수용성의 주체는 사람, 즉 ‘공무원들의 인식’ 이므로 인식의 주체인 공무원 개인의 특성도 간과할 수 없다. 특히 본 조사가 다양한 성별, 연령, 직종, 직급, 근무년수, 근무처의 공무원들을 대상으로 이루어진 바, 이러한 개인특성 변수에 따라 합동평가제도에 대한 수용성에 차이가 발생한다는 연구모형을 설계해보았다.

다만 개인특성 변수는 조직·직무특성 변수나 평가제도 변수와 같이 주관적 의사의 정도를 Likert 5점 척도를 통하여 묻는 설문조사가 아니고 객관적인 사실을 답하는 것이기 때문에 앞의 두 유형의 독립변수와는 다른 접근방식이 필요하다.

성별이나 근무처의 경우 더미변수(dummy variable) 처리하는 것이 용이하나, 근무년수나 연령과 같은 경우 단순히 등급척도를 적용하는 것은 합리적이지 않고, 모형 분석이 복잡해질 우려가 있다. 따라서 이들 변수들도 더미변수로 처리하되 일정한 수준을 기준으로 더미변수화할 필요가 있다.

직급의 경우 지방자치단체에서 통상 6급 이상은 관리직으로 대우받으며 합동평가업무에 있어 7급 이하 직원들을 통솔하여 관장하는 점에 미루어 6급 이상을 관리직, 7급 이하를 하위직으로 분류하여 분석하고자 한다³⁶⁾. 공직에도 성과에 따른 인사제도가 정착되고 있지만, 여전히 연공서열에 기반하고 있으며 특히 온정주의적인 조직문화가 강한 지방자치단체에서는 이러한 경향이 더욱 강하다. 따라서 연령과 근무년수 및 직

36) 안재호(2007)의 연구에서는 직급을 8-9급, 6-7급, 5급 이상으로 구분하여 통제변수로 사용하여 분석한 결과 일부 변수에서만 통계적으로 유의미한 결과를 보였으나 각 변수별 인식수준은 차이가 있는 것으로 나타났다.

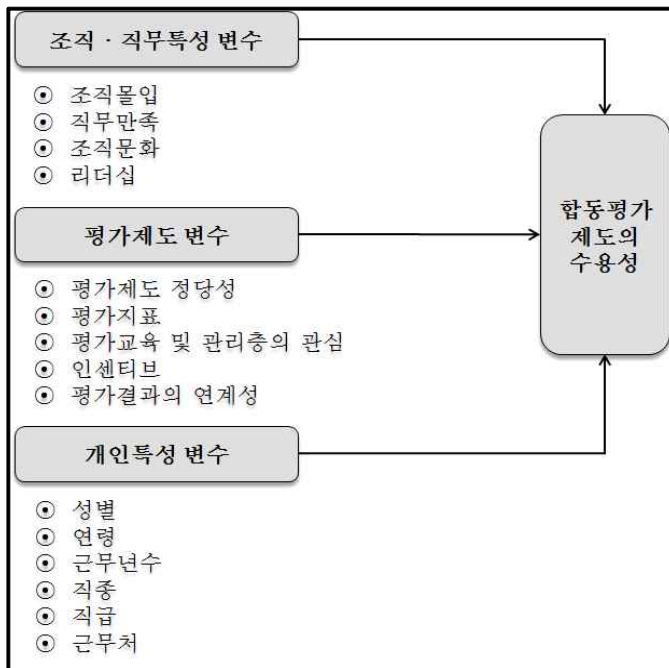
급은 큰 틀에서 연계되어 있다고 볼 수 있으므로 관리직과 하위직을 나누어 더미변수 처리한 것과 같이 연령과 근무년수도 일정한 기준으로 작위적으로 나누어볼 수 있다. 표본자료의 수에 있어서나 유의미한 차이에 있어서나 연령은 45세를 기준으로, 근무년수는 15년 재직을 기준으로 더미변수 처리하였다. 이는 설문조사 결과를 바탕으로 역진적 귀납(backward deduction) 방식에 의하여 처리하였다.

제 3 장 연구모형 및 분석도구

제 1 절 연구모형

본 연구에서는 주요 변수들을 중심으로 합동평가제도의 수용성과의 연관관계를 분석함으로써 제도운영 및 제도개선을 위한 방안을 도출할 수 있을 것으로 판단하였다. 따라서 앞 장에서 검토한 여러 선행연구들을 바탕으로 독립변수로 조직·직무특성변수와 평가제도 변수, 개인특성 변수를 선정하였다. 조직·직무특성 변수의 하위변수로는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십을 선정하였다. 평가제도 변수의 하위변수로는 합동평가제도의 정당성, 평가지표, 합동평가교육 및 관리층의 관심, 인센티브, 평가결과의 연계성을 선정하였다. 또한 개인특성 변수의 하위변수로는 성별, 연령, 근무년수, 직종, 직급, 근무처를 선정하였다.

<그림 3> 분석의 틀



제 2 절 설문지의 구성과 내용

조작적 정의를 통하여 추상적인 독립변수별 하위변수를 보다 구체적인 측정지표로 설정할 것이다. 설문항목은 기존 연구들에서 요인과 설문항목을 참고하되 연구목적과 대상에 맞게 일부 수정·보완하였으며, 경우에 따라 기 개발된 측정도구를 사용하였다. 측정도구의 타당성을 높이기 위해 합동평가 담당공무원들의 인터뷰 결과를 반영하였다. 각 측정지표에 대한 설문항목은 Likert 5점 척도(1~5)를 사용하도록 구성하였다.

본 연구에서는 15개의 독립변수를 41개의 하위변수로 세분화하여 57개의 측정지표로 구체화 시켰다. 단, 근무처는 측정지표에 넣지 않고 질문지 회수시 본인이 직접 분류하였다.

<표 5> 설문 구성과 내용

구분	변수	하 위 변 수	측 정 지 표	설문 항목
조직·직무 특성 변수	조직 몰입	조직목표 동일시(수용)	조직목표의 찬성 정도	I-1-1
			조직목표와 개인목표의 유사성	I-1-2
		조직에 대한 충성심 (애정)	타 조직에 이직하고자 하는 의사	I-1-3
			자기가 속한 조직원으로서의 긍지	I-1-4
		조직을 위한 노력	조직이 기대하는 이상으로 노력할 의지	I-1-5
			조직을 위해 일하는 분량	I-1-6
	직무 만족	판단의 재량권	직무수행의 자율적 결정	I-2-1
			직무 그 자체에서 오는 보람	I-2-2
		직무 성취감	직무수행을 통한 성취감	I-2-3
			담당 업무에 대한 의미 부여	I-2-4
		직무 환경	구성원에 대한 배려, 관심 정도	I-2-5
			조직 내 동료·상사와의 관계 ³⁷⁾	I-2-6
		직무와 관련된 승진	조직성공에 기여한 승진	I-2-7
			승진제도의 공정성 인식	I-2-8

37) 류영아(2012)는 합동평가가 특정부서의 특정 업무가 아니라 지방자치단체 전체의 업

구분	변수	하위변수	측정지표	설문항목
조직·직무특성 변수	조직문화	위계문화	수직적인 명령과 절차 중시 문화	I31
			통제를 중시하는 분위기	I32
		합리문화	성과주의, 실적주의 문화	I33
			조직목표 달성 중심의 운영	I34
		집단문화	내적 통합을 강조하는 문화	I35
			구성원들 간 결속 및 정보공유	I36
		개발문화	창의성 강조 문화	I37
	리더십	자유방임형 리더십	문제 개입 기피	I41
		거래적 리더십	성취기여도 공개	I42
			실패예방 노력	I43
			집단이익 우선	I44
		변혁적 리더십	가치와 신념 전달	I45
			미래비전 제시	I46
	다양한 관점 추구		I47	
평가제도 변수	합동평가제도 정당성	합동평가의 제도화	합동평가 법·제도 정비	II1
		합동평가의 절차적 공정성	평가과정상 공정성	II2
		합동평가 결과의 공정성	합동평가 결과와 실제 성과의 차이	II3
	합동평가지표	합동평가지표의 활용도	평가 모니터링과 업무활용	II21
		평가지표에 대한 정보공유	정보의 상·하 부서간 공유	II22
		합동평가지표의 타당도	지표에 중요 업무 반영	II23
		합동평가지표의 개발 참여도	지표의 개발 및 수정에 참여	II24
	합동평가교육 및 관리층 관심	합동평가 교육의 필요성 인식	추가교육의 필요성 인지	II31
		합동평가에 대한 자발적 학습	자발적 학습 정도	II32
합동평가에 관한 상급자의 관심		목표달성에 대한 배려와 관심	II33	

무로 인식한다는 연구결과에 따라 합동평가와 관련있는 각 공무원들의 의사소통 및 협력이 요구된다고 해석한다.

구분	변수	하 위 변수	측 정 지 표	설문 항목
	인센티브	평가결과에 대한 보상의 유용성	평가결과에 따른 차별적 보상	Ⅱ-41
		보상체계의 적용단위 인식	평가결과를 개인에게 적용	Ⅱ-42
			평가결과를 부서에 적용	Ⅱ-43
			평가결과를 개인/부서에 적용	Ⅱ-44
	합동평가 결과의 연계성	사업예산과의 연계성	평가결과가 사업예산과 연계	Ⅱ-51
		조직관리와의 연계성	평가결과가 조직관리와 연계	Ⅱ-52
		인사제도와의 연계성	평가결과가 인사고과와 연계	Ⅱ-53
		성과상여금과의 연계성	평가결과가 성과상여금과 연계	Ⅱ-54
합동평가 수용성 변수	수용성	합동평가의 필요성 지지	합동평가가 적절한 평가시스템이라는 인식	Ⅲ-1
		합동평가의 지속성	합동평가를 미래에도 계속 실시하는 데 대한 동의	Ⅲ-2
		합동평가에 따른 부담 수용	책임과 경쟁을 수용하는 정도	Ⅲ-3
		합동평가의 역할 인식	성과지향적인 변화에 기여	Ⅲ-4
		합동평가 결과의 기여도	개인·조직의 성과 향상에 기여	Ⅲ-5
개인특성 변수	성별	남, 여		Ⅳ-1
	연령	35세 이하, 36~40세, 41~45세, 46~50세, 51~55세, 56세 이상		Ⅳ-2
	근무년수	5년 이하, 6~10년, 11~15년, 16~20년, 21~25년, 26년 이상		Ⅳ-3
	직종	일반행정직, 건설·토목직, 전산직, 간호직, 세무직, 기타		Ⅳ-4
	직급	9급, 8급, 7급, 6급, 5급		Ⅳ-5
	근무처	시 본청, 구·군청		.

제 3 절 조사대상자의 선정

본 연구의 조사대상은 대구광역시청 및 대구광역시 내 8개 구·군청 소속 공무원 9,538명 중 합동평가 대상인 본청, 구·군청 공무원 (정무직과 별정직을 제외한) 342명의 공무원을 모집단으로 하였다. 합동평가 제도의 담당공무원이라도 정무직과 별정직은 일반직과 달리 직급체계가 다르고 별도 법령에 의해 임용, 승진, 보수 등이 결정되는 속성상 공통된 인식을 도출하여 분석하기에는 한계가 있기 때문에 제외하였다.

총 342명을 대상으로 설문을 시작하였으나 설문조사자료를 수집한 결과 308부를 회수하여, 약 90.06%의 회수율을 보였다. 회수된 설문지 중 인구통계학적 변수의 기재가 불충실하거나 데이터 분석에 어려움이 있을 정도의 결측값이 있는 20부는 분석대상에서 제외하고 288부를 분석대상으로 하였다.

제 4 절 자료의 수집 및 분석방법

설문지 조사는 2013년 10월 1일부터 11월 5일까지이다. 회수된 설문지는 사회과학 통계패키지인 SPSS WIN을 이용하여 분석한다. 각 변수별 조사도구의 Cronbach's α 값을 분석하여 신뢰도를 검증한다. 표본의 인구통계학적 특성과 변수별 상대적인 평균수준을 알아보기 위해 빈도분석을 실시하였다. 그리고 각 변수들 간의 다중공선성(multicollinearity) 진단과 독립변수들이 종속변수에 미치는 상관성을 파악하고자 변수들 간의 상관관계에 대하여 분석한다. 이런 검증을 토대로 종속변수에 대한 관련 독립변수들의 설명력을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시한다.

제 4 장 연구결과 및 논의

제 1 절 표본의 인구통계학적 특성

설문 응답자에 대한 인구통계학적 특성을 살펴보면 응답자의 성별 분포는 남성과 여성이 각각 46.9%(135명), 53.1%(153명)로 여성의 비중이 6.2%p 많다.

연령에 있어서는 35세 이하가 24.0%(69명), 36~40세가 14.9%(43명), 41~45세가 27.4%(79명), 46~50세가 20.1%(58명), 51~55세가 10.4%(30명), 56세 이상이 3.1%(9명)으로 집계되었다. 더미변수로 처리한 결과 45세를 기준으로, 45세이하가 66.3%(191명), 46세 이상이 33.7%(97명) 순으로 집계되었다.

또한 근무년수에 있어서는 21~25년이 26.7%(77명), 16~20년이 18.1%(52명), 6~10년이 16.7%(48명), 5년 이하가 16.3%(47명), 11~15년이 12.5%(36명), 26년 이상이 9.7%(28명) 순으로 집계되었다. 더미변수로 처리한 결과 15년 재직을 기준으로 16년 이상이 54.5%(157명), 15년 이하가 45.5%(131명) 순으로 집계되었다.

직종의 경우는 응답자의 54.2%(156명)가 일반행정직이며, 45.8%(132명)가 소수직종 이었다.

직급의 경우는 본 연구에서 하위직으로 분류한 9~7급이 78.5%(226명)이고, 6급 이상의 관리직이 21.5%(62명)이다.

시 본청에서 근무하는 응답자는 21.2%(61명), 구·군청에서 근무하는 응답자가 78.8%(227명)였다. 이는 시 본청의 합동평가 지표 담당자가 개별 구·군청의 지표 담당자보다 상대적으로 많지만, 대구광역시 내의 자

치구·군이 8개(동·서·남·북·중구, 수성구, 달서구, 달성군)로서 구·군 지표 담당자의 총합은 시 본청의 그것보다 월등히 많다.

조사대상 공무원들의 구체적인 인구통계학적 특성은 다음의 <표 7>에 제시한 바와 같다.

<표 6> 응답자의 인구통계학적 특성

문항	항목	빈도(%)		문항	항목	빈도(%)			
성별	남	135(46.9)		직종	일반행정직	156(54.2)	156(54.2)		
	여	153(53.1)			건설,토목직	9(3.1)			
	(계)	288(100.0)			전산직	15(5.2)			
연령	35세 이하	69(24.0)	191(66.3)		간호직	13(4.5)	132(45.8)		
	36~40세	43(14.9)			세무직	5(1.7)			
	41~45세	79(27.4)			기타	90(31.3)			
	46~50세	58(20.1)	97(33.7)		(계)	288(100.0)			
	51~55세	30(10.4)			직급	9급	18(6.3)		
	56세 이상	9(3.1)				8급	50(17.4)	226(78.5)	
	(계)	288(100.0)				7급	158(54.9)		
근무 년수	5년 이하	47(16.3)	131(45.5)	6급		60(20.8)	62(21.5)		
	6~10년	48(16.7)		5급 이상	2(0.7)				
	11~15년	36(12.5)		(계)	288(100.0)				
	16~20년	52(18.1)	157(54.5)	조직 구분	구군	227(78.8)			
	21~25년	77(26.7)			시본청	61(21.2)			
	26년 이상	28(9.7)			(계)	288(100.0)			
	(계)	288(100.0)							

제 2 절 측정도구의 신뢰성 검증

1. 조직·직무특성 변수 조사도구

본 연구에서는 측정항목을 중심으로 다항목 척도의 분석을 위한 기준으로 사용되는 크론바하 알파(Cronbach Alpha) 신뢰계수를 사용하여 신뢰도를 검증하였다. 조직·직무특성 변수를 분석하기 위한 조사도구의 Cronbach's α 값 분석결과는 다음 <표 8>와 같다.

<표 7> 조직·직무특성 조사도구의 Cronbach's α 값 분석

영역 (Cronbach's Alpha)	항목	제거시 평균 ³⁸⁾	제거시 분산	제거시 총점상 관	다중상 관 자승	제거시 Cronbach's Alpha 계수
$\alpha = 0.561$	1.시정책 찬성도	16.961	4.748	0.516	0.499	0.424
	2.목표 유사성	17.127	4.652	0.495	0.454	0.426
	3.조직이동 의사	17.013	6.899	-0.207	0.086	0.778
	4.조직 자긍심	16.857	4.598	0.464	0.413	0.436
	5.노력도	16.718	4.725	0.562	0.423	0.409
	6.업무량	16.769	5.312	0.342	0.312	0.502
$\alpha = 0.853$	1.업무결정력	22.640	14.582	0.614	0.455	0.834
	2.직무만족도	22.366	14.458	0.656	0.619	0.829
	3.직무 자긍심	22.277	14.307	0.673	0.634	0.827
	4.직무 필요성	22.234	14.697	0.580	0.427	0.838
	5.직무수행기회	22.399	14.035	0.735	0.569	0.819
	6.인간관계	22.007	16.106	0.409	0.181	0.855
	7.성과 승진기여도	22.571	14.199	0.550	0.405	0.843
	8.승진 공정성	22.802	14.643	0.555	0.409	0.841
$\alpha = 0.867$	1.공식적 명령 절차	23.447	12.680	0.639	0.604	0.848
	2.규칙 준수	23.418	12.287	0.708	0.579	0.840
	3.성과우대	23.650	12.729	0.567	0.339	0.856

	4.조직, 과업중심	23.426	13.178	0.526	0.351	0.860
	5.공동체의식	23.768	12.348	0.680	0.528	0.843
	6.결속력, 정보공유	23.696	12.882	0.596	0.497	0.853
	7.아이디어개발 독려	23.734	12.764	0.565	0.447	0.857
리더십 $\alpha = 0.648$	1.문제 개입 기피	19.315	8.243	-0.287	0.110	0.788
	2.성취기여도 공개	19.252	5.730	0.424	0.224	0.592
	3.실패예방 노력	18.732	5.705	0.439	0.288	0.588
	4.집단이익 우선	18.666	5.645	0.453	0.279	0.583
	5.가치와 신념 전달	18.874	5.379	0.570	0.441	0.548
	6.미래비전 제시	19.030	5.365	0.569	0.514	0.548
	7.다양한 관점 추구	18.947	5.160	0.541	0.389	0.549

일반적으로 측정도구의 α 값이 0.6 이상이면 비교적 측정도구의 신뢰성이 높다고 평가할 수 있다(채서일, 2001). 표에서 보는 바와 같이 조직·직무특성 조사도구의 내적일치도 분석 결과 직무만족의 경우 Cronbach's α 값이 0.853³⁹⁾, 조직문화는 0.867, 리더십은 0.648⁴⁰⁾로 0.6이 넘어 세 하위변수의 전체적인 문항의 신뢰도에는 문제가 없으므로 분석되었다.

38) 해당문항을 제거 했을 때 그 문항이 속한 변수의 총점의 평균 및 분산을 말함. 예를 들어 조직몰입 변수, 1.새정책 찬성도 문항에서 제거시 평균과 분산 등은 1.새정책 찬성도 문항이 제거되었을 때, 즉 조직몰입 변수가 2.목표 유사성 ~ 6.업무량으로 구성되었다고 가정할 경우의 조직몰입 점수의 평균과 분산을 말한다. 이하 같음.

39) 직무만족의 경우에는 Cronbach's α 값이 0.853의 신뢰도를 보인다. 6 항목의 '조직 내 동료와 상사와의 인간관계가 좋은 편이다.'를 제거하였을 경우 Cronbach's α 값이 0.855로 더 올라간다. 하지만 그 차이가 0.002로 작고 채서일(2001)에 의해 본래 직무만족의 신뢰도가 0.853으로 높다. 따라서 설문을 통해 도출된 자료를 최대한 보존하여 활용한다는 점에서 이를 존치시키기로 결정하였다.

40) 리더십의 경우에는 Cronbach's α 값이 0.648의 신뢰도를 보인다. 1 항목의 '중요한 문제가 발생하더라도 개입하기를 꺼려하고 피한다.'를 제거하였을 경우 Cronbach's α 값이 0.788로 더 올라간다. 하지만 채서일(2001)에 의해 본래 리더십의 신뢰도가 0.648으로 높고 설문을 통해 도출된 자료를 최대한 보존하여 활용한다는 점에서 이를 존치시키기로 결정하였다.

하지만 조직몰입의 경우에는 Cronbach's α 값이 0.561의 신뢰도를 보여 신뢰도에 문제가 있는 것으로 보인다. 그래서 3 항목의 '내가 속한 조직이 아닌 타 조직에 갈 기회가 주어진다면 기꺼이 가겠다'의 문항을 제거하였을 경우 0.778까지 신뢰도가 올라가는 것을 확인할 수 있어 이를 삭제하기로 하였다.

2. 평가제도 변수 조사도구

다음 <표 9>에서 알 수 있듯이, 평가제도 변수 조사도구의 신뢰도 분석 역시 한 변수를 제외하고 각 영역별 Cronbach's α 값이 제도정당성은 0.755⁴¹⁾, 합동평가지표는 0.863, 인센티브제는 0.795, 평가결과의 연계성은 0.890으로 모두 0.6 이상으로 나타나 신뢰도에 큰 문제가 없는 것으로 나타났다.

문제는 교육 및 관리층의 관심 영역에서 '교육 필요성'에 관한 문항이다. 교육 및 관리층의 관심 영역은 Cronbach's α 값이 0.401로서 신뢰성이 낮다고 평가할 수 있다. 하지만 '교육 필요성'을 나타내는 "합동평가에 대한 체계적인 교육이 더 필요하다"를 삭제할 경우 0.487까지 신뢰도가 올라가는 것을 확인할 수 있어 이를 제거하기로 하였다.

41) 제도정당성의 경우에는 Cronbach's α 값이 0.755의 신뢰도를 보인다. 3 항목의 '합동평가 결과와 본인이 생각하는 실제 성과와 차이가 없다.'를 제거하였을 경우 Cronbach's α 값이 0.818로 더 올라간다. 하지만 채서일(2001)에 의해 본래 제도정당성의 신뢰도가 0.755로 높고 설문을 통해 도출된 자료를 최대한 보존하여 활용한다는 점에서 이를 존치시키기로 결정하였다.

<표 8> 평가제도 변수의 Cronbach's α 값 분석

영역 (Cronbach's Alpha)	항목	제거시 평균	제거시 분산	제거시 총점상 관	다중상 관 자 승	제거시 Cronbach's Alpha 계수
$\alpha = 0.755$	1.법제도 구비	5.822	1.404	0.646	0.493	0.603
	2.평가과정 공정성	5.818	1.325	0.664	0.506	0.577
	3.평가 일치성	5.801	1.538	0.456	0.209	0.818
$\alpha = 0.863$	1.업무 활용도	8.690	4.039	0.699	0.536	0.831
	2.부서간 공유	8.673	3.917	0.728	0.569	0.819
	3.업무 대변 역할	8.838	3.764	0.734	0.567	0.817
	4.지표개발 구성원 참여도	8.879	4.073	0.685	0.513	0.836
$\alpha = 0.401$	1.교육 필요성	6.132	1.471	0.142	0.021	0.487
	2.자발적 학습	6.544	1.313	0.279	0.107	0.230
	3.기관장 관심도	6.338	1.269	0.302	0.113	0.183
$\alpha = 0.795$	1.차별적 보상 필요성	10.167	4.303	0.678	0.494	0.707
	2.개인적 보상 필요성	10.347	4.350	0.616	0.441	0.738
	3.부서별 보상 필요성	10.279	4.789	0.557	0.319	0.767
	4.개인,부서별 보상 필요성	9.963	4.603	0.572	0.344	0.760
$\alpha = 0.890$	1.예산 연계 필요성	10.024	5.115	0.709	0.557	0.876
	2.조직관리 연계 필요성	9.980	5.030	0.750	0.614	0.862
	3.인사고과 연계 필요성	10.098	4.672	0.822	0.743	0.834
	4.성과상여금 연계 필요	10.145	4.586	0.760	0.695	0.860

3. 종속변수 조사도구

본 연구의 종속변수인 합동평가제도의 수용성 조사도구도 Cronbach's α 값이 0.880으로 0.6 이상이 되어 신뢰도에 문제가 없는 것으로 나타났으며, 분석결과는 다음 <표 10>에 제시한 바와 같다.

<표 9> 합동평가제도의 수용성 변수의 Cronbach's α 값 분석

영역 (Cronbach's Alpha)	항목	제거시 평균	제거시 분산	제거시 총점상 관	다중상 관 자 승	제거시 Cronbach's Alpha 계수
$\alpha = 0.880$	1. 정책평가 및 성과평가 적절성	11.274	8.007	0.716	0.530	0.853
	2. 계속 실시 필요	11.409	7.521	0.728	0.579	0.851
	3. 평가에 따른 부담 수용성	11.257	8.265	0.704	0.508	0.857
	4. 성과지향적 변화 발생	11.132	8.155	0.636	0.472	0.873
	5. 성과, 의사소통에 기여	11.429	7.815	0.793	0.642	0.836

제 3 절 수용성과 영향요인의 평균 분석

1. 합동평가제도의 수용성

본 연구에서 종속변수인 합동평가제도의 수용성에 대한 수준을 알아보기 위한 기초통계분석 결과 문항별 평균은 <표 11>와 같다. 항목들에 대한 측정은 5점 척도의 측정치(1: 전혀 아니다, ..., 5: 매우 그렇다)로 측정하여 산술평균치를 분석에 사용하였다.

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 합동평가제도의 수용성은 평균 2.83(표준편차: $\sigma=0.844$)점이며 성과 지향적 변화발생을 제외한 모든 항목에서 중간점인 3점을 하회하고 있다. 합동평가로 인한 성과 지향적 변화발생이 3.00으로 가장 높고, 성과·의사소통에의 기여와 계속 실시 필요가 2.71로 가장 낮다.

이 분석결과로 볼 때 합동평가의 필요성과 앞으로 지속되어야 함을 반대하고 있으며, 부담이 따르더라도 기꺼이 수용할 태도와 제도 도입 이후 조직이 성과지향적으로 변화되었음을 다소 부정적으로 인식하고 있었다. 이로써 합동평가가 성과개선이나 의사소통 등에 부정적으로 기여하고 있음을 인식하는 공무원이 많음을 알 수 있었다.

<표 10> 합동평가제도 수용성 평균

변 수	하 위 변 수	N	최소값	최대값	평균	표준 편차
합동평가 수용성	1.정책평가 및 성과평가 적절성	288	1	5	2.85	0.833
	2.계속 실시 필요				2.71	0.924
	3.평가에 따른 부담 수용성				2.86	0.786
	4.성과지향적 변화 발생			3.00	0.868	
	5.성과, 의사소통에 기여			4	2.71	0.808
	평 균				2.83	0.844

2. 조직·직무특성 변수

조직·직무특성 변수인 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십의 기초통계분석 결과는 <표 12>과 같다. 조직·직무 특성 하위 변수 대부분에서 평균값이 중간 이상인 3점을 상회하고 있는 것으로 나타났다. 가장 높은

평균값은 직무만족 중 직무의 환경(조직 내 동료·상사와의 관계: 조직 내 동료와 상사와의 인간관계가 좋은 편이다)이 3.61이다. 가장 낮은 평균값은 직무만족 중 직무와 관련된 승진(내가 속한 시청에서 공정하게 승진된다고 생각한다)이 2.82점으로 나타났다. 그리고 조직을 위한 노력 중 1개 항목, 위계문화의 2개 항목, 합리문화 중 1개 항목에서 평균값이 3.57~3.58점으로 높게 나타났다.

조직몰입은 평균 3.40($\sigma=0.713$)점으로 나타났다. 조직몰입에 있어서 조직을 위한 노력과 관심을 기울이고 있고(평균 3.57), 조직구성원으로서 높은 긍지를 가지고 있음(평균 3.42)이 드러났다.

직무만족의 경우 평균 3.20($\sigma=0.768$)점으로 나타났다. 특히 조직 내 동료와 상사와의 인간관계에 대한 만족도가 타 항목보다 가장 높은 수준인 3.61점으로, 조직 내 인간관계 인식에 긍정적이었다.⁴²⁾

조직문화의 평균은 3.36($\sigma=0.717$)점으로 여러 문화적 요소가 혼재해 있음을 알 수 있다. 특히 위계문화적 요소가 강하게 내재해 있는 것으로 나타났다.

리더십의 경우 평균은 3.16($\sigma=0.686$)점으로 나타났다. 자유방임형 리더십은 다소 약한 반면, 거래적 리더십이 강한 측면을 보이면서 변혁적 리더십과 혼재해 있었다. 이는 상·하간 리더십 유형을 보는 시각차가 존재하고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 각종 제도의 틀 속에 있는 공직의 특성상 조직원들의 조직목표에 대한 의무감 형성이나 태도 변화를 이끌어내는데 일정 부분 재량적 한계가 있음도 의미한다고 볼 수 있다.

42) 이석환·조주연(2010)이 조사한 광역과 기초 자치단체 공무원의 직무만족 수준은 평균 3.437이었고, 김용동(2007)이 조사한 대전광역시 공무원을 대상으로 전반적인 직무만족도는 3.28이었다.

<표 11> 조직·직무특성 변수 평균

변수	하위변수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
조직몰입	1.시정책 찬성도	288	1	5	3.31	0.698
	2.목표 유사성				3.15	0.750
	4.조직 자긍심				3.42	0.788
	5.노력도				3.57	0.664
	6.업무량				2	3.52
	평균					3.40
직무만족	1.업무결정력	288	1	5	2.96	0.766
	2.직무만족도				3.24	0.735
	3.직무 자긍심				3.34	0.747
	4.직무 필요성				3.39	0.757
	5.직무수행기회				3.22	0.754
	6.인간관계				3.61	0.663
	7.성과 승진기여도				3.05	0.905
	8.승진 공정성				2.82	0.815
평균				3.20	0.768	
조직문화	1.공식적 명령 절차	288	1	5	3.58	0.689
	2.규칙 준수				3.58	0.698
	3.성과우대				3.29	0.745
	4.조직, 과업중심				3.58	0.673
	5.공동체의식				3.14	0.721
	6.결속력, 정보공유				3.16	0.721
	7.아이디어개발 독려				3.15	0.773
평균				3.36	0.717	

변 수	하 위 변 수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
리더십	1.문제 개입 기피	288	1	5	2.83	0.720
	2.성취기여도 공개				2.88	0.670
	3.실패예방 노력				3.39	0.670
	4.집단이익 우선		2		3.46	0.672
	5.가치와 신념 전달				3.26	0.655
	6.미래비전 제시		1		3.11	0.671
	7.다양한 관점 추구				3.20	0.747
	평 균				3.16	0.686

3. 평가제도 변수

본 연구의 평가제도 변수인 합동평가제도 정당성 등 5개 변수의 기초 통계분석 결과는 <표 13>과 같다. 하위 변수 중 개인/부서 단위의 보상 체계 적용이 평균 3.63($\sigma=0.871$)점으로 나타나 가장 높은 값을 보이고 있고, 합동평가지표의 개발 참여도가 가장 낮은 평균 2.81점으로 나타났다. 또한 합동평가제도 정당성을 나타내는 합동평가의 제도화, 절차적 공정성, 결과의 공정성이 평균 2.90~2.93점으로서 중간수준을 밀도는 것으로 나타났다.

이 결과를 볼 때 합동평가 결과에 대하여 개인과 부서 모두에 대한 보상 체계 적용이 요구되고 있었다. 아울러 합동평가 결과의 연계성 측면에서 예산 및 인사, 조직관리와의 연계 분위기를 조성해야 할 것으로 보인다.

합동평가제도 정당성의 경우 평균은 2.91($\sigma=0.677$)점으로 제도적 변수 중에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 합동평가를 뒷받침하는 법·

제도의 정비의 필요성이 있음에도 미흡하다는 인식과 평가 과정에서 공정성의 미흡, 본인이 생각하는 성과와 합동평가 결과 사이에 괴리가 크다고 인식하기 때문인 것으로 보인다.

합동평가 지표 또한 평균 2.92점($\sigma=0.761$)으로 합동평가제도 정당성과 더불어 5점 척도의 중간인 3점을 하회하고 있다. 하위 변수 중 성과지표의 활용도는 중간에 해당하였으며, 성과지표에 대한 정보공유는 중간점인 3점을 상회하였다. 반면에 합동평가 지표의 타당도는 중간점을 하회하였으며, 합동평가 지표의 개발 참여도는 평가제도 변수들 가운데 가장 낮게 나타났다.

합동평가 교육 및 관리층의 관심은 평균이 3.07점($\sigma=0.736$)으로 중간점인 3점을 상회하고 있지만, 합동평가에 대한 자발적인 학습이 평균 2.97점으로 나타나 공무원들이 합동평가에 대해 스스로 학습하는 분위기를 적극적으로 조성해 줄 필요성이 있다고 볼 수 있다. 합동평가에 대한 상급자의 관심이 높으며 합동평가 결과를 개인·조직의 업무 성과로 파악하려는 경향이 있음을 알 수 있었다.

인센티브제(보상체계)에 대한 인식 정도는 평균 3.40점($\sigma=0.867$)으로 높게 나타났다.⁴³⁾ 이로써 합동평가 결과에 따른 차별적인 보상이나 개인 또는 부서에게 합동평가 결과가 적용되는 것을 지지하는 구성원이 많음을 알 수 있다. 특히 합동평가 결과에 따른 차별적인 보상을 받아들이겠다고 보상체계에 긍정하는 공무원이 68.4%나 되고 보상체계의 적용

43) 안재호(2007)가 조사한 5개 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 연구에서는 인센티브에 대한 인식 정도가 평균 2.68점으로 본 연구는 2.68점 보다 크게 상회하는 수준이다.

단위가 개인과 부서일 때에는 72.6%로 증가되고 있다. 그러므로 평가결과와 근접하고 보다 강력한 보상체계가 마련되어 운영된다고 할 때에는 평가결과에 따른 차별적인 보상을 받아들이는 인식 정도가 더 높아질 수도 있을 것이다.

합동평가 결과의 연계성은 평균 3.35점($\sigma=0.835$)을 보이고 있다. 따라서 공무원들은 합동평가 결과에 의해 예산, 조직관리, 자신의 승진 등의 인사고과와의 연계성을 지지하는 인식의 정도가 강하다고 할 수 있다. 그 중 성과상여금과의 연계성은 평균 3.26점으로 다소 낮은 인식을 보이고 있으나 다른 3개 영역에서는 평균 3.32~3.43점으로 높게 나타나 합동평가 결과가 연계되어야 한다는 데 많은 공무원들이 긍정적인 인식을 가지고 있었다. 즉 합동평가의 결과가 조직, 인사, 예산의 결정에 다양하게 활용됨으로써 국가사무의 효율적인 집행과 정부시책의 전파라는 합동평가의 근본 취지에 많은 공무원들이 공감하고 있음을 알 수 있었다.

<표 12> 평가제도 변수 평균

변수	하위변수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
제도 정당성	1.법제도 구비	288	1	5	2.90	0.647
	2.평가과정 공정성				2.90	0.678
	3.평가 일치성				2.93	0.707
	평균				2.91	0.677
합동평가 지표	1.업무 활용도	288	1	5	3.01	0.742
	2.부서간 공유				3.02	0.765
	3.업무 대변 역할				2.85	0.796
	4.지표개발 구성원 참여도				2.81	0.743
	평균				2.92	0.761

교육 및 관리층의 관심	2.자발적 학습	288	1	5	2.97	0.736
	3.기관장 관심도				3.17	0.736
	평 균				3.07	0.736
인센티브 제	1.차별적 보상 필요성	288	1	5	3.42	0.864
	2.개인적 보상 필요성				3.26	0.902
	3.부서별 보상 필요성				3.31	0.830
	4.개인,부서별 보상 필요성				3.63	0.871
	평 균				3.40	0.867
평가결과 의 연계 성	1.사업예산 연계 필요성	288	1	5	3.39	0.802
	2.조직관리 연계 필요성				3.43	0.794
	3.인사고과 연계 필요성				3.32	0.836
	4.성과상여금 연계 필요성				3.26	0.907
	평 균				3.35	0.835

3. 개인특성 변수

본 연구의 개인특성 변수는 성별, 연령, 근무년수, 직종, 직급, 근무처 이렇게 6개 변수로 본다. 개인특성 변수의 수준을 알아보기 위한 기초통계분석 결과 문항별 평균은 <표 14>와 같다. 각 변수마다 더미변수로 처리하여 0과 1을 부여한 후 측정하여 산술평균치를 분석에 사용하였다.

<표 13> 개인특성 변수 평균

변 수	하 위 변 수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
성별	남(0)	288	0	1	0.531	0.499
	여(1)					
연령	45세 이하(0)	288	0	1	0.337	0.473
	46세 이상(1)					
근무년수	15년 이하(0)	288	0	1	0.545	0.498
	16년 이상(1)					
직종	일반행정직(0)	288	0	1	0.458	0.499
	기타(1)					
직급	7급 이하(0)	288	0	1	0.215	0.411
	6급 이상(1)					
근무처	본청(0)	288	0	1	0.788	0.409
	구군(1)					

개인특성 변수 평균 분석결과⁴⁴⁾ 응답자의 성별 평균이 가장 0.5 점에 가까워 남, 녀 구분 차이가 가장 적었다. 근무년수와 직종도 0.5에 가깝다. 반면 연령, 직급, 근무처에 따른 응답자의 개인특성 차이는 크다. 연령, 직급, 근무처 변수의 순서대로 평균 0.5 점으로부터 멀어진다. 즉, 응답자들의 개인특성 중에서 근무처의 비중 차이가 가장 크다. 이는 시 본청의 합동평가 지표 담당자가 개별 구·군청의 지표 담당자보다 상대적으로 많지만, 대구광역시 내의 자치구·군이 8개(동·서·남·북·중구, 수성구, 달서구, 달성군)로서 구·군 지표 담당자의 총합은 시 본청의 그것보다 월등히 많기 때문이다.

44) 본 논문의 <표7> 응답자의 인구통계학적 분석을 통해서도 다시 확인해 볼 수 있다.

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 성별은 남성을 0점, 여성을 1점으로 하였을 때 평균 0.531(표준편차: $\sigma=0.499$)점으로 여성의 비중이 6.2%p 많다. 연령은 45세 이하를 0점, 46세 이상을 1점으로 하였을 때 평균 0.337(표준편차: $\sigma=0.473$)점으로 45세 이하의 응답자가 32.6% 많다. 근무년수는 15년 이하를 0점, 16년 이상을 1점으로 하여 평균 0.545(표준편차: $\sigma=0.498$)점으로 16년 이상 근무한 응답자의 비중이 9.0% 많다. 직종은 일반행정직을 0점, 그 외 직종을 1점으로 하여 평균 0.458(표준편차: $\sigma=0.499$)점으로 일반행정직이 8.4% 많다. 직급은 7~9급인 하위직을 0점, 6급이상인 관리직을 1점으로 하여 평균 0.215(표준편차: $\sigma=0.411$)점으로 7급 이하인 하위직 응답자가 57.0% 많다. 근무처는 본청을 0점, 구군청을 1점으로 하여 평균 0.788(표준편차: $\sigma=0.409$)점으로 본청보다 57.6% 더 많은 응답자가 구군청에 속한 것으로 나타난다.

제 4 절 수용성과 영향요인의 상관관계 분석

일반적으로 사회조사에서는 어떤 태도를 측정하고자 할 때 단일지표보다는 복수의 지표를 사용하는 것이 측정의 신뢰성을 높여줄 수 있다. 이와 같이 여러 개의 문항이 하나의 공통적인 변수를 측정하고 있는가를 알아보기 위해 활용할 수 있는 방법 중 하나가 상관관계 분석(correlation analysis)이다(정지훈, 2008; 유희성, 2011).

다음 <표 15>는 15개의 독립변수들과 종속변수인 합동평가제도의 수용성과의 상관관계와 모든 독립변수들 간의 상관관계를 분석한 결과이다.

상관계수의 관계를 살펴보면 조직·직무특성 변수, 평가제도 변수들 간 상관관계는 유의확률 0.01의 수준에서 모두 통계적으로 유의하게 나타났다. 또 조직·직무특성 변수, 평가제도 변수인 영향요인들은 합동평가제도의 수용성과 모두 정(+)의 상관관계를 보이고 있다. 따라서 9개의 요인(구분 2~10)이 증가하면 종속변수인 합동평가제도의 수용성도 증가하는 경향이 있는 양(+)의 상관관계임이 밝혀졌다.

<표 14> 합동평가제도의 수용성 관련 변수들의 상관계수 행렬

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	1.000															
2	.305***	1.000														
3	.392***	.625***	1.000													
4	.295***	.509***	.701***	1.000												
5	.237***	.438***	.428***	.530***	1.000											
6	.528***	.229***	.323***	.242***	.249***	1.000										
7	.668***	.358***	.452***	.383***	.342***	.566***	1.000									
8	.428***	.419***	.446***	.370***	.357***	.261***	.497***	1.000								
9	.392***	.321***	.333***	.227***	.192***	.293***	.309***	.171***	1.000							
10	.401***	.251***	.253***	.234***	.182***	.247***	.280***	.171***	.661***	1.000						
11	-.094*	-.120*	-.085*	-.073	-.133*	-.186*	-.068	.034	-.142**	-.123*	1.000					
12	.071	.253***	.121**	.040	.164***	.069	.110**	.115**	.140*	.113**	-.288**	1.000				
13	.023	.284***	.130**	.084*	.164***	.055	.064	.084*	.119**	.073	-.062	.607***	1.000			
14	.071	-.037	.074	.034	.047	.030	-.012	.063	-.047	-.103*	-.002	-.022	-.167**	1.000		
15	.020	.223***	.118**	.034	.258***	.087*	.080*	.103**	.074*	.099**	-.168*	.556***	.428***	.010	1.000	
16	.062	-.245**	-.141**	-.030	-.029	.079*	.071	-.212**	-.027	.002	.007	-.206**	-.218**	-.001	-.411**	1.000

주1) 1=합동평가제도의 수용성, 2=조직몰입, 3=직무만족, 4=조직문화, 5=리더십, 6=평가제도 정당성, 7=평가지표, 8=평가교육 및 리더의 관심, 9=인센티브, 10=평가결과의 연계성, 11=성별, 12=연령, 13=근무년수, 14=직종, 15=직급, 16=근무처.

주2) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

일반적으로 상관계수의 해석은 ± 0.9 이상은 ‘상관관계가 아주 높다’, $\pm 0.7\sim 0.9$ 미만은 ‘상관관계가 높다’, $\pm 0.4\sim 0.7$ 미만은 ‘상관관계가 다소 높다’, $\pm 0.2\sim 0.4$ 미만은 ‘상관관계가 있으나 낮다’, ± 0.2 미만은 ‘상관관계가 거의 없다’ 로 해석한다(정지훈, 2008; 유희성, 2011).

이들을 자세히 살펴보면 9개의 조직·직무특성 변수, 평가제도 변수와 종속변수인 합동평가제도의 수용성과의 상관관계는 리더십 변수가 0.237, 조직문화 변수가 0.295로서 상관계수가 다소 낮지만 상관관계가 있다고 보기에 무리가 없는 반면, 합동평가지표 변수와 같이 대부분의 상관계수가 0.305에서 0.668으로 비교적 다소 높은 것으로 나타났다.

제 5 절 수용성과 영향요인의 다중회귀분석

1. 다중회귀분석 모형의 적합성 검증 : 다중공선성 진단

이 연구에서는 15개의 변수들을 독립변수로 하고 합동평가제도의 수용성을 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시하기 전에 이들의 관계가 회귀분석모형에 적합한지 검증하기 위하여 다중공선성(multicollinearity) 진단을 하였다.

다중공선성은 고전적 회귀모델의 기본가정 중 독립변수들 간에는 상관관계가 없다는 가정이 깨어진 경우로서 독립변수들 간에 완전히 또는 강한 상관관계가 있을 경우에 발생한다(채서일, 2001; 유희성, 2011). 독립변수들 간의 상관성이 지나치게 높으면 계산과정에서 산출되는 역행렬

을 신뢰할 수 없게 되어 개별변수의 효과(판별계수의 해석)를 설명하는 것이 부적절해진다. 특히 완전한 상관($r=\pm 1.0$)인 경우를 비정칙 행렬(singular matrix)이라 부르며 역행렬을 산출할 수 없게 된다. 따라서 분석에 포함될 독립변수들의 다중공선성이 발견되면, 분석에서 제외하거나 변수들을 묶어주는 조치를 취하여야 한다. 본 연구에서 선정한 종속변수와 독립변수(조직·직무특성, 평가제도 변수)들 간의 상관관계 정도를 볼 때 각 요인 간의 상관관계수는 <표 15>에서 한 변수만 제외하고 모두 0.7이하이다.⁴⁵⁾ 따라서 본 연구의 판별타당성은 확보되었다.

한편 다중회귀분석에서는 독립변수들 간의 높은 상관관계가 없어야 한다. 독립변수들 간의 상관이 독립변수와 종속변수 간의 상관보다 클 경우에는 회귀계수의 추정에 심각한 문제를 일으켜 회귀계수의 오차가 크게 되며 그 해석에 중대한 오류를 발생시킨다(임인재·김신영·박현정, 2008; 유희성, 2011). 앞의 표에서 직무만족과 조직문화의 상관관계는 0.701, 평가결과 연계성과 인센티브제의 상관관계는 0.661로 그 계수가 높게 나타났다. 따라서 이들 변수 간에 다중공선성이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 두 변수 간의 상관관계수의 분산 간의 관계를 볼 때 두 독립변수 간의 상관관계가 대략 .80 이상을 넘어서게 되면 회귀계수의 분산이 증가하기 시작하여 .90 이상을 넘어서게 되면 회귀계수의 분산이 급속히 커짐으로써 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 정확하게 추정할 수 없게 되는바(안재호, 2007), 변수들 간의 상호독립성 가정이 충족됨으로써 회귀분석을 실시하는데 지장이 없다. 그리고 모두가 이 연구에서 보고자 하는 기본적인 변수들로 제외하는 것이 바람직하지 않은 것으로

45) <표15>에서 직무만족과 조직문화 간의 상관관계계수 0.701을 제외하고 모두 0.7 이하였다. 0.701 계수도 0.7에 가까운 것으로 수용할 수 있는 범위로 여겨 존치하기로 한다.

로 판단하였다. 합동평가제도의 수용성과 유의미한 상관을 갖는 변수들의 다중공선성 진단 결과는 <표 16>과 같다.

<표 15> 수용성과 독립변수들의 다중공선성 진단

	구 분	공차한계	VIF
조직·직무특성 변수	1.조직몰입	0.495	2.021
	2.직무만족	0.369	2.708
	3.조직문화	0.420	2.378
	4.리더십	0.598	1.671
평가제도 변수	5.평가제도 정당성	0.631	1.584
	6.평가지표	0.490	2.041
	7.평가교육 및 관리층의 관심	0.604	1.656
	8.인센티브제	0.507	1.972
	9.평가결과의 연계성	0.538	1.860
개인특성 변수	1.성별	0.836	1.196
	2.연령별	0.467	2.143
	3.근무년수	0.558	1.794
	4.직종	0.920	1.086
	5.직급	0.541	1.850
	6.근무처	0.701	1.427

다중공선성을 진단하는 지표로는 여러 가지가 있는데, 본 연구에서는 공차(tolerance)와 변량팽창계수(VIF: Variance Inflation Factor)를 사용하여 이를 분석하였다. 공차(tolerance: $1-R_i^2$)는 특정변수의 표준오차의 크기를 의미하며, 이 값은 한 변수가 다른 변수들과 얼마나 상관성을 갖는지를 의미하는 독립변수들의 중다상관계곱(squared multiple correlation: R_i^2)을 1.0에서 뺀으로써 계산된다. 중다상관계곱 값이 크다

는 것은 그만큼 한 독립변수가 다른 독립변수에 의해 설명되는 변량 부분이 많다는 것을 의미하며, 공차가 1.0에서 중다상관제곱을 빼주기 때문에 공차가 1.0에 접근할수록 다중공선성이 없는 것으로 판단한다. 변량팽창계수(VIF: $VIF=1/1-R_i^2$)는 공차한계치의 역수로서 이것도 마찬가지로 1.0에 근접할수록 다중공선성이 없는 것으로 판단하며, 10 이상이면 다중공선성이 있는 것으로 간주한다(유희성, 2011).

종속변수인 합동평가제도의 수용성에 대한 독립변수들의 다중공선성 진단 결과 결론적으로 본 연구에서 독립변수 간 다중공선성은 거의 문제가 되지 않는 것으로 판단되었다.

2. 합동평가제도의 수용성에 대한 변수별 설명력

이상의 상관관계분석 및 다중공선성 진단 결과를 토대로 합동평가제도의 수용성에 대한 관련 변수들의 설명력을 규명하기 위하여 조직·직무 특성 변수 4개와 평가제도 변수 5개, 개인특성 변수 6개를 투입하여 다중회귀분석을 실시하였다.

먼저 조직·직무특성 변수에 대한 다중회귀분석 결과는 <표 17>과 같다.

<표 16> 수용성에 대한 조직·직무특성 변수들의 다중회귀분석

구 분	비표준화 계수	표준화 계수	t	p
조직몰입	0.026	0.019	0.331	0.741
직무만족	0.044	0.055	0.825	0.410
조직문화	-0.044	-0.044	-0.703	0.483
리더십	-0.061	-0.048	-0.914	0.362

주1) * : $p < 0.1$, ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

독립변수로 투입한 4개의 조직·직무특성 변수는 종속변수인 합동평가 제도의 수용성과 모두 유의미한 상관관계가 있었지만, 다중회귀분석 결과 조직·직무특성 변수 모두는 통계적으로 유의미한 변수로 나타나지 않았다. 조직·직무특성 각 변수에서 공무원들의 인식수준(평균값: 3.16~3.40)이 비교적 높지만, 회귀분석에서 통계적으로 유의성이 나타나지 않은 것은 상대적으로 다른 변수의 영향력이 커 상쇄된 것으로 판단된다.

분석결과를 변수별로 살펴보면 조직몰입 변수의 경우 독립변수의 상대적 영향력을 나타내는 표준화계수(β 값)가 0.019로 나왔다. 직무만족 변수에서는 0.055로 나타났으며, 조직문화 변수는 -0.044, 리더십 변수는 -0.048로 나타났다. 특히 조직·직무특성 변수 모두가 통계적으로 유의한 설명력을 확보하지는 못했으며, 조직문화 변수와 리더십 변수는 부(-)의 설명력을 갖는 것으로 나타났다.

<표 17> 수용성에 대한 평가제도 변수들의 다중회귀분석

구 분	비표준화 계수	표준화 계수	t	p
평가제도 정당성	0.387	0.183	3.588***	0.000
합동평가지표	0.590	0.430	7.410***	0.000
평가교육 및 관리층 관심	0.392	0.133	2.550**	0.011
인센티브제	0.080	0.063	1.105	0.270
평가결과의 연계성	0.220	0.183	3.299***	0.001

주1) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

평가제도 변수에서는 합동평가제도 정당성 변수, 합동평가 지표와 합동평가 교육 및 관리층의 관심, 평가결과의 연계성 변수가 정(+)의 영향을 미치며 유의미한 것으로, 인센티브 변수가 정(+)의 영향을 미치고 있지만 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 파악되었다.

분석결과를 자세히 살펴보면 합동평가제도 정당성은 유의수준 $p < 0.01$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며 영향력 수준은 0.183으로 나왔다. 합동평가지표 변수는 유의수준 $p < 0.01$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며 영향력 수준은 0.430으로 나왔다. 합동평가 교육 및 관리층 관심 변수는 유의수준 $p < 0.05$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며 영향력 수준은 0.133으로 나왔다. 평가결과의 연계성은 표준화계수가 0.183으로 나타났으며, 유의수준 $p < 0.01$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

이러한 분석결과로 미루어볼 때 국가위임사무와 국고보조사업에 기반한 합동평가제도를 뒷받침하는 법·제도를 잘 정비하고 평가과정에서의 공정성, 평가 결과의 공정성이 확보되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 합동평가에 대한 교육의 적극적인 실시와 함께 관리층의 관심이 요구된다. 아울러 평가결과에 따른 차별적인 보상이나 어느 단위까지 적용할지 어느 분야까지 연계하여 적용할지 하는 방안이 마련되어야 함을 의미한다고 할 수 있다.

<표 18> 수용성에 대한 개인특성 변수들의 다중회귀분석

구 분	비표준화 계수	표준화 계수	t	p
성별(남,여)	-0.106	-0.015	-0.342	0.733
연령별(45세이하, 이상)	0.013	0.002	0.030	0.976
근무년수(15년이하, 이상)	-0.047	-0.007	-0.124	0.902
직종(일반행정, 기타)	0.584	0.084	1.972*	0.050
직급(7급이하, 이상)	-0.432	-0.051	-0.921	0.358
근무처(본청, 구군)	0.299	0.035	0.722	0.471

주1) * : $p < 0.1$, ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

개인특성 변수로 투입한 6개의 변수는 종속변수인 합동평가제도의 수용성과 유의미한 상관관계는 $p < 0.1$ 을 만족하는 성별뿐이다. 다중회귀분석 결과 개인특성 변수는 $p < 0.1$ 을 만족하는 직종을 제외하고 모두 통계적으로 유의미한 변수로 나타나지 않았다.

분석결과를 변수별로 살펴보면 성별 변수의 경우 독립변수의 상대적 영향력을 나타내는 표준화계수(β 값)가 -0.015로 나왔다. 연령 변수에서는 0.002로 나타났으며, 근무년수 변수는 -0.007, 직종 변수는 0.084, 직급 변수는 -0.051, 근무처 변수는 0.035로 나타났다. 특히 개인특성 변수 모두가 통계적으로 유의한 설명력을 확보하지는 못했으며, 성별, 근무년수, 직급 변수는 부(-)의 설명력을 갖는 것으로 나타났다.

3. 합동평가제도의 수용성 영향요인의 다중회귀분석 결과

<표 19> 수용성에 대한 종속변수의 다중회귀분석

구 분		비표준화 계수	표준화 계수	t	p
조직·직무특성변수	조직몰입	0.026	0.019	0.331	0.741
	직무만족	0.044	0.055	0.825	0.410
	조직문화	-0.044	-0.044	-0.703	0.483
	리더십	-0.061	-0.048	-0.914	0.362
평가제도변수	평가제도 정당성	0.387	0.183	3.588***	0.000
	합동평가지표	0.590	0.430	7.410***	0.000
	평가교육 및 관리층 관심	0.392	0.133	2.550**	0.011
	인센티브제	0.080	0.063	1.105	0.270
	평가결과의 연계성	0.220	0.183	3.299***	0.001
개인특성변수	성별(남,여)	-0.106	-0.015	-0.342	0.733
	연령별(45세이하, 이상)	0.013	0.002	0.030	0.976
	근무년수(15년이하, 이상)	-0.047	-0.007	-0.124	0.902
	직종(일반행정, 기타)	0.584	0.084	1.972*	0.050
	직급(7급이하, 이상)	-0.432	-0.051	-0.921	0.358
	근무처(본청, 구군)	0.299	0.035	0.722	0.471

주1) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

합동평가제도 수용성에 영향을 미치는 전체 독립변수 중 다중회귀분석 결과에 의해 그 영향력을 비교, 분석해본다. <표 20>은 모든 독립변수(조직·직무특성 변수, 평가제도 변수, 개인특성 변수)를 넣고 합동평가제도 수용성에 대한 다중회귀분석을 한 결과이다. 독립변수의 유의확률을 파악하여 수용성에 미치는 영향의 비중은 평가제도 변수가 유의수준 $p < 0.05 \sim P < 0.01$ 수준에서 유의미한 변수 4개로 가장 많다. 개인특성 변수는 유의수준 $p < 0.1$ 수준에서 1개의 유의미한 변수를 가진다. 반면 조직·직무특성 변수는 영향력이 모두 없다. 응답자들은 무엇보다 평가제도의 변화를 바라며 제도의 변화는 합동평가제도에 대한 응답자들의 수용성에 큰 영향을 미치는 것으로 정리할 수 있다.

수용성에 영향을 미치는 변수들을 비교해보았다. 결과, ①합동평가지표 ②합동평가제도의 정당성 ③평가결과의 연계성 ④합동평가 교육 및 관리층의 관심 ⑤직종 순으로 합동평가제도 수용성과의 관계에서 영향력이 있는 것으로 분석되었다.

이들을 구체적으로 살펴보면, 합동평가제도 정당성 변수의 표준화계수는 0.183으로 나왔다. 또한 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 합동평가지표 변수의 표준화계수는 0.430로 나왔다. 또한 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 합동평가 교육 및 관리층의 관심 변수의 경우 표준화계수는 0.133으로 나왔으며 유의수준 $p < 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 합동평가 결과의 연계성 변수의 표준화계수는 0.183으로 나왔으며 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 직종 변수의 표준화계수는 0.084로 나왔으며 유의수준 $p < 0.1$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

다중회귀분석 모형을 요약해보면 다음 <표 21>과 같다. 이 회귀모형의 F값은 22.238이다. 모형의 적합도를 설명하는 R^2 값이 0.551으로 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 적합한 모형이다. 독립변수인 합동평가 제 요인의 변동이 종속변수인 합동평가제도 수용성의 변동을 설명력인 설명량(R_{adj}^2)은 52.6%였다. 이때 R^2 변화량은 0.551로 구해진 회귀모형의 효과가 과대평가된 것은 아니라는 것을 알 수 있으며 조정된 (adjusted) R^2 값과 R^2 값과의 비교로 모형이 얼마나 일반적인지 합리적인지 알 수 있다. 본 연구모형에서 $R^2 - R_{adj}^2 = 0.025$ 이므로 본 연구에서 가정한 모형이 표본이 아닌 모집단으로부터 발생된다면 대략 2.5%의 분산이 줄어들 것이다.

<표 20> 다중회귀분석 모형 요약

R	R^2	R_{adj}^2	F	p
0.742	0.551	0.526	22.238	0.000

이상의 결과에서 볼 때 합동평가제도의 수용성에 많은 영향을 미치는 변수는 합동평가제도 정당성, 합동평가지표, 합동평가 교육 및 관리층의 관심, 평가결과의 연계성, 직종이다. 따라서 이런 5가지 요인들에 주목하여 합동평가 수용성을 높이기 위한 주요 전략으로 자리매김해야 함을 알 수 있다.

제 6 절 분석 및 논의

본 연구는 합동평가제도의 수용성에 대한 수용성과 인식에 영향을 미치는 요소들에 대하여 알아보고자 하였다. 이러한 연구목적을 중심으로 합동평가제도의 수용성과 조직·직무특성 변수, 평가제도 변수, 개인특성 변수를 중심으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과를 여러 분석기법을 적용하여 분석한 결과를 종합적으로 비교한 결과 합동평가제도의 운영에 다양한 시사점을 제시해 주고 있다.

종속변수인 합동평가제도의 수용성은 기초통계분석 결과 평균이 2.83 점으로 낮은 수준으로 나타났다. 이러한 결과는 자치사무가 아닌 국가위임사무와 국고보조사업에 대한 평가라는 점과 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지나친 개입(intervention)으로 인식한다는 점, 아울러 본인의 고유 업무 이외에도 가외적인(redundant) 업무로 인식하는 점 등이 더해져 여전히 부정적인 태도에 있음을 의미한다.

본 연구에서 조직·직무특성 변수로 설정한 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십과 평가제도 변수로 설정한 합동평가제도 정당성, 합동평가 지표, 합동평가 교육 및 관리층의 관심, 인센티브, 합동평가 결과의 연계성은 종속변수인 합동평가제도의 수용성과 모두 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

먼저 조직·직무특성 요소이다.

조직몰입의 경우 평균은 3.40 점으로 타 독립변수의 평균보다 가장 높지만 회귀분석 결과 수용성과 의미 있는 관련성은 없는 것으로 나타났

다.

직무만족 역시 평균은 3.0 점을 넘는 중간 수준이나 회귀분석 결과 유의한 결과를 획득하지 못했다.

조직문화는 평균 3.36 점으로 조직·직무특성의 다른 변수보다 높은 편이며, 합동평가제도의 수용성과의 상관관계는 0.295로 통계적으로 유의미하게 분석되었지만, 다중회귀분석 결과 수용성과 전체적으로는 통계적으로 유의미한 설명력이 없는 것으로 나타났다.

리더십 변수는 수용성과의 상관관계는 0.237로 통계적으로 유의미하게 분석되었지만, 다중회귀분석 결과 수용성과 통계적으로 유의미한 설명력을 가지지 못하는 것으로 나타났다. 하지만 리더십은 평가목적을 달성하는 데 핵심요인이며(박해육·이병기·이혜영·김건위, 2007), 다른 조직·직무특성 변수 뿐 만 아니라 제도적 변수들에 영향을 미치는 중요한 요소이므로 각 조직의 리더들이 거래적 리더십 위에서 변혁적 리더십을 행사하도록 이끌 필요가 있다.

다음으로 평가제도 요소이다.

합동평가제도 정당성 영역은 평가제도 변수 뿐 만 아니라 조직·직무특성 변수를 포함해 가장 낮은 평균수준인 2.91점으로 나타났다. 반면에 수용성과의 상관관계는 0.528로 높은 편이며, 다중회귀분석 결과도 표준화계수가 0.183으로 수용성과의 관계에서 통계적으로 유의미한 영향력이 있는 것으로 분석되었다. 다중회귀분석 결과 유의미한 설명력을 보이는 것은 응답자들이 항시 피평가자적 위치에 있고 합동평가와 연계된 업무를 직접 담당하는 입장에서 합동평가를 뒷받침하는 제도의 세세한 부분까지 파악하고 있으면서 결과는 자신만의 노력이 아닌, 다른 요소들의 영향을 받는다는 것을 민감하게 느끼고 있어 공정성에 불만을 가지고 있

기 때문에 판단된다. 결국 구성원들이 합동평가 결과와 실제 성과와 괴리가 있는 것으로 여기고 있고, 합동평가 과정에서 불공정성을 느끼며 제도화의 뒷받침이 부족한 것으로 인식하고 있음을 의미한다. 따라서 합동평가제도를 받아들여려는 수용도 뿐만 아니라 제도를 뒷받침하는 요소들에 대한 불만족이 있으므로 이의 해소 방안이 필요함을 의미한다.

합동평가지표 변수는 다중회귀분석 결과 모든 구분에서 합동평가제도의 수용성과 통계적으로 유의미한 영향력을 가지는 것으로 분석되었다. 합동평가제도의 수용성과 높은 상관관계(0.668)를 갖는 것은 그간 합동평가제도 공고화 과정에서 불필요한 지표 줄이기 및 지표 간소화와 더불어 지표와 지표간 연계성을 높이기 위해 지표개발 및 보완에 합동평가지표 개선 워크숍 등 지자체 공무원의 참여의 폭을 넓히는 등 노력을 한 결과 지표에 대한 공감대를 넓힌 것으로 판단된다. 또한 합동평가가 지난해 실적을 대상으로 평가를 받고 하반기에야 결과가 나오는 일정을 가지고 있어 시차가 발생하는데, 지자체 공무원들이 합동평가지표의 중요성은 수긍하지만 지표로부터 도출된 합동평가결과가 환류 되거나 활용되는 정도가 미약함으로 인해 현실적으로 자신의 이해에 체감하는 감도가 낮고, 목표달성과 자기책임간의 인식이 부족하기 때문에 분석할 수 있다.

공공기관의 성과평가의 핵심은 성과를 평가하고 그에 따른 합리적 보상체계를 마련하는 것이다. 물론 공공기관의 성과를 평가한다는 것, 성과와 보상을 연계시킨다는 것 그 자체는 제도적 적용의 어려움, 실증주의적 근거의 부족, 의도하지 않은 결과가 나타나는 등과 같은 난제를 지니고 있다(김태은 · 임채홍 · 김나영, 2008; 유희성; 2011). 하지만 본 연구에서 인센티브 제도는 합동평가제도의 수용성과 상관관계가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 다음 변수인 합동평가 결

과의 연계성이 보다 강력한 설명력을 가진다는 점에서 단순히 당위적인 입장에서 인센티브제도의 필요성을 묻는 질문보다 현실적인 인센티브와 평가결과의 연계를 더욱 중요시하는 것으로 분석된다.

합동평가 결과가 어떤 분야에 활용되어야 하는가에 대한 인식결과 평균을 살펴보면 조직관리가 3.43, 사업예산이 3.39, 인사고과 반영이 3.32, 성과상여금이 3.26 순으로 나타났다. 합동평가제도 수용성과의 상관관계는 0.401로 유의미한 영향을 미치는 요소로 나타났다. 다중회귀분석 결과도 수용성과 유의미한 설명력을 가지고 있어 응답자 중 다수가 합동평가 결과를 인사제도, 성과상여금, 사업예산, 조직관리에 반영되는 것에 동의하고 찬성하는 것을 알 수 있다. 현재 본 연구에서 분석된 결과만으로는 이들과 합동평가 결과를 어떻게 결합시키며 어느 정도 연계가 되어야 하는지에 대한 구체적인 방법론을 제시하기는 곤란하지만, 장기적으로 합동평가 결과가 단계적으로 사업예산, 조직관리, 인사고과, 성과상여금과 연계되어야 함을 시사한다.

지금까지의 논의를 종합적으로 고려해볼 때 합동평가제도의 수용성은 조직·직무특성 변수보다는 평가제도 변수가 상관관계가 높다. 그 중 ①합동평가지표 ②합동평가제도의 정당성 ③합동평가 결과의 연계성 ④합동평가의 교육 및 관리층의 관심 순으로 영향력 수준이 높은 것으로 나타났다. 이 4개 변수 외에 다른 변수들 중 인센티브제는 다중회귀분석을 실시한 결과 통계적으로 유의미하다는 영향력을 확보하지 못했지만, 합동평가 결과의 연계성과의 상관관계가 0.661로 분명하고 합리적 보상체계를 당위적 입장으로 바라볼 때 맥락을 같이 하므로 인센티브제도 합동평가 수용성의 공고화를 위해 주로 참고해야 할 사항이다.

특히 다중회귀분석 결과 통계적으로 유의미한 설명력이 있는 것으로 나타난 5개 변수 ①합동평가지표 ②합동평가제도의 정당성 ③합동평가 결과의 연계성 ④합동평가의 교육 및 관리층의 관심 ⑤직종은 지자체에서 합동평가제도의 성공을 위해 중요하게 다루어져야 한다.

따라서 합동평가의 제도적 요소로서 합동평가를 뒷받침하는 법과 제도를 정비하고 합동평가지표의 품질을 향상시키기 위한 지속적 노력과 함께 평가결과와 실질적으로 연계된 적극적인 인센티브를 부여하여 과감한 노력을 기울이도록 하며, 사업예산, 조직관리, 인사제도, 성과상여금과의 연계성을 고려해야 할 것으로 판단된다.

제 5 장 결 론

제 1 절 요약

본 연구는 제도가 시행된 지 15년째를 맞이하고 있는 합동평가제도의 적용실태와 지자체 공무원들의 수용성과 그 차이 및 수용성의 요인을 실증적으로 분석하여 합동평가가 공고화될 수 있는 방안을 마련하고자 하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 개념 검토 및 분석틀 고찰, 지자체의 제도 운영 실태를 분석하기 위해 문헌자료를 통한 내용분석을 하였고, 종속변수인 수용성과 관련된 변수들의 연관관계 및 지자체 공무원들의 인식과 차이, 각 변수들의 평균과 설명력을 분석하기 위해 빈도분석, 상관관계분석, 다중회귀분석을 하였다.

종속변수에 해당하는 합동평가제도의 수용성을 ‘합동평가에 대한 지자체 공무원의 인식’으로 조작적 정의를 하였고, 독립변수는 조직·직무특성 변수와 평가제도 변수, 개인특성 변수로 선정하였다. 조직·직무특성 변수로는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십을 설정하였고, 제도적 변수로는 합동평가제도 정당성, 합동평가지표, 합동평가 교육 및 관리층의 관심, 인센티브제, 합동평가 결과의 연계성으로 구성하였다. 개인특성 변수로는 성별, 연령, 근무년수, 직종, 직급, 근무처로 구성하였다.

각 변수별 조사도구에 대한 내적 일치도 분석결과 신뢰성이 확보되는 모형이었으며 독립변수들 간 상관계수를 검토한 결과 변수들 간 상호독립성 가정이 충족되었고, 공차 및 변량팽창계수를 살펴본 결과 다중공선성에도 문제가 없었다.

본 연구의 실증분석을 통하여 검증된 내용은 다음과 같다.

대구광역시 시 본청과 8개 구·군청 공무원들의 합동평가제도에 대한 수용성의 평균수준은 2.83으로 나타나, 평소 업무를 통하여 접하는 지자체 합동평가 담당자들의 합동평가에 대한 불만과 불신이 반영된 결과임을 확인할 수 있었다. 반면 조직·직무특성 각 변수의 평균값은 대부분 중간치인 3.0을 상회한 3.16~3.40 수준으로 나타났고, 그 중 승진의 공정성이 가장 낮은 2.82점, 인간관계가 가장 높은 3.61점으로 조사되었다. 평가제도 변수의 5개 세부변수의 평균값은 2.91~3.40으로 조사되었고, 이 중 지표개발의 구성원 참여도가 2.81점으로 가장 낮았고, 개인·부서별 보상 필요성이 3.63점으로 가장 높았다.

합동평가제도의 수용성과 관련 변수들의 상관관계 분석 결과, 조직·직무특성 4개 변수, 평가제도 변수 6개 모두에서 합동평가제도의 수용성과 상관관계가 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 유의한 결과를 보였다. 합동평가제도의 수용성과 모두 강한 정(+)의 상관관계를 가지고 있으며, 상관계수는 0.237~0.668로 나타났다.

다중회귀분석을 통하여 합동평가제도의 수용성에 관한 관련 변수들의 설명력을 규명한 결과, 조직·직무특성 4개 변수에서는 모두 통계적으로 유의한 결과를 볼 수 없었다. 반면에 평가제도 변수 6개 변수 중에서는 통계적으로 유의미한 $p < 0.01 \sim p < 0.05$ 수준에서 합동평가지표, 합동평가제도의 정당성, 합동평가 결과의 연계성, 합동평가의 교육 및 관리층의 관심 순으로 설명력이 있는 변수가 도출되었다.

한편 전체 변수를 투입했을 때 유의미하게 밝혀진 변수는 5개이다. 변수별 설명력이 높은 순서는 ①합동평가지표 ②합동평가제도의 정당성 ③평가결과의 연계성 ④합동평가 교육 및 관리층의 관심 ⑤직종 순으로 합동평가제도 수용성과의 관계에서 영향력이 있는 것으로 분석되었다.

제 2 절 제 언

현재 안전행정부가 전국 16개 광역지방자치단체⁴⁶⁾에 대하여 실시하는 지자체 합동평가는 시행 초기 단계를 벗어나 지방자치단체의 국가사무에 대한 정책평가로서 공고화 단계에 있다고 할 수 있다. 정책평가제도의 실효성 제고를 위한 기반 조성과 적절한 운용을 위해서는 적지 않은 시간과 비용의 투자가 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구에서의 분석결과와 논의된 내용을 근거로 지방자치단체 합동평가제도 수용성을 제고하기 위해 다음의 고려사항이나 개선방향을 제시한다.

첫째, 정책 피평가자인 지자체 공무원들이 자신의 직무를 수행하면서 겪는 평가경험이나 조직 내부환경에 해당하는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십에 주안점을 둘 필요가 있다. 이들 변수들은 모두 합동평가제도의 수용성에 높은 상관관계를 가지고 있으며, 공무원들의 인식수준은 중간을 상회하고 있다. 이런 측면이 합동평가제도의 수용성에 연결되도록 해야 한다. 즉, 해당 공무원들의 조직몰입 수준을 높일 수 있는 정책적 관심과 근무하는 직무환경에 대한 개선책이 마련되어야 한다. 또한

46) 세종시는 2013년부터 도입하여 시범 실시할 예정이었으나, 규모와 성질 측면에서 타 광역시와의 격차가 커 시범도입도 2014년으로 미뤄졌다. 따라서 2013년 현재 합동평가의 대상은 16개 광역자치단체라 할 수 있다.

각 부서의 리더들인 담당 사무관(계장)과 과장들에게 합동평가 결과목표를 설정하도록 하는 한편 목표 달성에 중요한 리더십을 양성하도록 하여야 한다.

둘째, 합동평가의 제도화와 절차적 공정성, 합동평가 결과의 공정성 등을 내용으로 하는 합동평가제도의 정당성은 수용성과의 상관관계가 높고 영향력 있는 요소이지만 공무원들의 인식 수준은 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 따라서 합동평가제도를 뒷받침하는 법과 제도를 정비하고 평가과정의 공정성 확보와 실제 성과와 괴리가 없도록 합동평가지표에 대한 상시 검증과 아울러 부처 단위의 개별평가와의 중복 지양 및 단일화, 평가지표의 축소화를 통한 합동평가의 간소화의 방향으로 나아가야 지자체 공무원들의 수용성이 제고될 것이다.

셋째, 정책평가에서 평가지표는 핵심요소인바, 평가지표의 정합성을 지속적으로 검토하고, 추가는 지양하는 한편 지표 일몰제 등을 도입하여 적실성이 없는 지표는 과감하게 삭제하여야 한다. 지금까지 평가지표는 꾸준히 감소하고 있으며 꼭 필요한 지표 위주로 평가를 실시함으로써 지자체 공무원들의 평가 피로를 경감시키고자 노력하고 있다. 물론 무분별한 지표 감소는 신뢰성을 저해할 수 있지만, 타당성 등의 기준도 충족해야 한다는 점에서 매우 고무적인 현상이다.

넷째, 합동평가 결과 환류 및 활용 측면에서 확실한 인센티브제를 구축하고, 어느 분야에 어떤 정도로 활용할 것인가에 대한 정책 결정이 있어야 한다.⁴⁷⁾ 보상체계에 대하여 많은 공무원들이 당위적 차원에서 동

47) 인센티브제는 다중회귀분석을 실시한 결과 통계적으로 유의미하다는 영향력을 확보

의하고 있으며 수용성과는 상관관계를 가지고 있다. 또한 합동평가 결과를 자신의 인사고과, 사업예산, 조직관리에 연계하는 것에 긍정적으로 인식하고 찬성하는 견해가 다수이다. 특히 지금까지는 각종 인센티브에서 소외되었던 구·군청 공무원들에 대한 보상체계가 확립되어야 하며, 실무상으로도 합동평가 결과 광역자치단체에 교부되는 재정 인센티브(특별교부세)를 기여도에 따라 기초자치단체에 차등적으로 지급하는 한편 훈포장을 비롯한 대통령·국무총리·장관 표창도 기초자치단체 담당공무원에게 일정 비율로 포상하는 등 보상체계의 공유가 더 확대되어가야 한다.

다섯째, 합동평가의 교육 및 관리층의 관심은 중요하다. 특히 합동평가가 국가사무에 대한 평가이다 보니, 중앙에서 하향적(top-down) 방식으로 이루어진다. 하지만 시간과 비용의 제약이 존재하다보니 합동평가가 기초자치단체인 시·군·구에까지 내실 있는 이해와 전파가 이루어지기 어려우며 이는 합동평가에 대한 불신과 회의감, 중앙정부의 지방정부에 대한 지나친 간섭으로 인식되는 경향이 있다. 이를 바로잡기 위해서라도 합동평가의 교육이 전면적으로 제대로 이루어져야 하며, 이는 광역자치단체 평가담당부서에서 중앙부처와 최고 일선현장인 시·군·구와의 교류 역할을 담당해야 함을 의미한다. 그리고 관리층의 관심의 중요성은 이론 뿐 만 아니라 실무에 있어서도 매우 지대하다. 실제로 합동평가에서 매년 좋은 결과를 보이며 상위권에 위치하는 광역자치단체(시부-대전, 부산, 도부-충북, 경북)를 보면 확대간부회의 석상에서 합동평가에 대하여 직접 점검하는 행태를 보이는 한편, 인사고과 반영이나 성과상여금과 같은 인센티브가 확실하게 보장되어 있음을 알 수 있다. 이들 지자

하지 못했지만, 합동평가 결과의 연계성과의 상관관계가 0.661로 분명하고 합리적 보상체계를 당위적 입장으로 바라볼 때 맥락을 같이 하므로 인센티브제도 합동평가 수용성의 공고화를 위해 주로 참고해야 할 사항이다.

체에 비하여 본 연구 설문대상이 된 대구광역시는 상대적으로 최상위 관리자의 합동평가에 대한 관심이 저조하며 평가결과에 따른 상벌의 정도와 파급효과가 미미한 데 그침에 따라 대구광역시 공무원들도 관리층의 관심에 대한 인식이 낮다고 유추해 볼 수 있다.

지방자치시대에도 합동평가는 국비가 투입되는 국가사무에 대한 정통성 있는 정책평가라는 점에서 책무성이 요구되며 소홀히 할 수 없는 영역이다. 때문에 직접적인 평가자와 피평가자인 안전행정부와 광역자치단체 뿐만 아니라 평가지표와 관련된 각 중앙부처와 일선 행정현장에 해당하는 기초자치단체 공무원들이 여러 가지 제약요인을 최대한 극복하면서 합동평가제도의 공고화를 위한 지자체 공무원들의 수용성을 더욱 높이기 위해 제시된 과제들이 충실히 수행되어야 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

- 강영철. (2007). “성과관리제도의 수용성에 미치는 영향요인 분석: 조직 구조, 조직문화, 성과지표를 중심으로”. 「정책분석평가학회보」 18(3), 123-152.
- _____. (2008). “성과관리제도의 수용성에 미치는 영향요인 분석: 조직 구조, 조직문화, 성과지표를 중심으로”. 「정책분석평가학회보」 18(3), 123-152.
- 강황성 · 권용수. (2004). “조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고방안: 성과평가체제의 제도적 요인을 중심으로”. 「한국행정논집」 16(4), 789-811.
- 고석호. (2009). “공공부문 BSC 성과지표의 수용도 영향요인에 관한 연구”. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 고영선 · 윤희숙 · 이주호. (2004). 「공공부문의 성과관리」 서울: 한국개발연구원.
- 국경복 · 목진휴 · 이석환. (2007). “공공부문 성과관리제도의 수용성과 효과성 인식에 관한 경험적 연구: 국가보훈처의 사례를 중심으로”. 「정책분석평가학회보」 17(3), 31-53.
- 권기헌. (2007). 「정책학의 논리: Lasswell 정책학의 현대적 재조명」. 서울: 박영사.
- 권오준. (2008). “공공부문 BSC시스템 수용에 관한 실증연구”. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 권혁인. (2008). “우리나라 지방자치단체 평가시스템의 메타평가에 관한 연구: 행정자치부의 지방자치단체평가를 중심으로”. 강원대학교 박사학위 논문.
- 김겸훈. (2009). “성과주의 인적자원관리가 지방공무원의 조직몰입에 미치는 영향 분석”. 「한국정책학회 춘계학술대회」, 2009호.
- 김동삼. (2003). “제도화 과정에서 조직구성원의 수용과 저항: 관료제 조직의 인사제도 도입을 중심으로”. 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김명수. (2003). 「공공정책평가론」. 서울: 박영사.

- 김병섭 · 박광국 · 조경호. (2000). 「조직의 이해와 관리」. 서울: 대영문화사.
- 김병진. (1997). “우리 나라 정부 정책 평가 제도의 활성화 방안: 심사평가 제도를 중심으로” . 「정책분석평가학회보」 7(2), 25-40.
- 김서용 외. (2007). “위험과 편익을 넘어서: 원자력발전소 수용성에 대한 경험적 감정의 휴리스틱 효과” . 「한국행정학보」 41(3), 373-398.
- 김성수. (2008). “조직문화 유형이 구성원의 조직몰입과 조직시민행동에 미치는 영향: 병원조직을 중심으로” . 조선대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김영춘 · 신승호 · 김정숙. (2007). “공공부문 성과관리시스템(BSC)의 성공요인에 관한 연구” . 「e-비즈니스연구」 8(4), 241-262.
- 김용동. (2007). “대전광역시 공무원 직무만족도 조사” . 「대전발전연구원」 .
- 김인수. (2008). 「거시조직이론」 . 서울: 무역경영사.
- 김인희. (2008). 「학교교육 혁신론」 . 경기: 한국학술정보(주).
- 김재현. (2001). “공무원의 규범적 조직몰입 결정요인과 역할에 관한 연구” . 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김정남. (2009). “한국어 MLQ Form 5-45의 요인구조 모형 비교” . 「한국심리학회지」 22(4), 567-596.
- 김태은 · 임채홍 · 김나영. (2008). “공공부문 성과관리의 적용가능성에 관한 실증적 고찰: 성과와 성과보상간 분석을 통한 증거의 제시” . 「한국정책학회보」 17(2), 149-361.
- 김현구 · 박희정. (2003). “광역자치단체 합동평가체제의 실증분석” . 「정책분석평가학회보」 13(2): 125-148.
- 남정걸. (2009). 「교육행정 및 교육경영」 . 경기: 교육과학사.
- 남창우 외. (2008). “공공부문의 BSC수용성 및 조직성과의 영향요인 분석: 조직구성원의 인식을 중심으로” . 「한국행정학보」 42(3), 165-190.
- 노유진. (2005). “우리나라 정부부처에 있어서 정책평가결과의 저활용요인에 관한 연구” 「행정논총」 43(4): 245-275.

- 노화준. (2001). 「정책평가론」 서울: 법문사.
- _____. (2007). 「정책학원론」. 박영사.
- 류도암. (2012). “공무원의 성과관리제도 수용성이 조직신뢰에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 지방자치단체 구성원의 BSC에 대한 인식을 중심으로”. 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 류영아. (2010). “합동평가 영향요인의 상대적 중요도 분석”. 「한국정책과학학회보」 13(4): 243-265.
- _____. (2012). “지방자치단체 합동평가에 대한 지방공무원의 인식 비교연구”. 「지방정부연구」 16(3): 291-308.
- _____. (2012). “지방자치단체 합동평가 발전 방안”. 「한국지방행정연구원」 KRILA FOCUS 53호.
- 류춘호. (2006). “공공감사와 감사의 수용성에 관한 연구”. 「한국지방연구」 9(4). 299-322.
- 라휘문. (2007). “지방행정혁신평가결과의 수용도에 대한 영향요인분석”. 「지방행정연구」 21(2): 199-224.
- 박우서. (2005). “현행 합동평가제도의 개선방안” 「사회과학논집」, 36: 47-72.
- 박충훈 · 이상미. (2008). “지방자치단체 평가제도의 연계 및 통합방안”. 「지방행정연구」 22(2): 145-170.
- 박해육. (2006). “지방자치단체 합동평가의 실적 상호검증에 관한 연구”. 「한국행정학보」, 40(1): 249-269.
- _____. (2011). “지방자치단체 합동평가의 개선방안”. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 박해육 · 이병기 · 이혜영 · 김건위. (2005). “지방자치단체의 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구”. 「한국지방행정연구원 연구보고서」 2005(4).
- 박해육 · 이상묵. (2007). “영국 종합성과평가제도의 운영 성과 및 시사점”. 「지방행정연구」 21(3): 203-232.
- 박희정. (2000). “지방자치단체 종합평가의 평가와 과제”. 「행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.

- 박희정 · 조성호. (2004). “지방자치단체 평가체제의 비교에 관한 연구: 한국과 영국을 중심으로”. 「한국행정연구」 13(3): 263-293.
- 박희정 외. (2004). “지방자치단체 자체평가제도 정착을 위한 기초연구”. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (2008). “지방자치단체 평가의 운영실태분석: 메타평가 모형 활용을 중심으로”. 「지방행정연구」 22(1): 35-71.
- 배귀희. (2005). “주요 국가의 인사제도개혁 비교분석: 공무원의 수용성을 중심으로”. 「한국행정연구원 연구보고서」 2005(31).
- 배성현. (2001). “직무특성요인과 직무몰입 및 조직몰입과의 관계”. 「영남대학교 산경연구소 사회과학논총」 제 9집, 101-127.
- 송신근. (2008). “BSC 성과관리시스템의 수용 특성요인에 관한 연구”. 「회계저널」 17(2), 39-64.
- 신현석. (2006). “학교책무성 강화를 위한 학교평가 결과 활용방안 탐색”. 「한국교육학연구」 12(2): 59-85.
- 안재호. (2007). “성과관리제도 도입에 대한 지방공무원의 인식에 관한 연구: 균형성과표(Balanced Scorecard)를 대상으로”. 국민대학교 대학원 박사학위 논문.
- 양창삼. (2007). 「조직행동」. 경기: 법문사.
- 오석홍. (2005). 「행정학의 주요이론」. 법문사.
- _____. (2008). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 유희성. (2003). “교육행정공무원의 조직몰입에 관한 연구: 충청남도 교육행정공무원을 중심으로”. 한남대학교 행정정책대학원 석사학위 논문.
- _____. (2011). “BSC 성과관리제도의 수용성 제고 방안 연구: 충청남도교육청을 중심으로”. 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위 논문.
- 윤수재 · 이광희 · 홍재환. (2008). “성과관리제도에 대한 해외사례 비교 분석”. 「한국행정연구원 연구보고서」 2008(5).
- 이건찬. (2010). “혁신제도에 대한 정부의 커뮤니케이션 활동이 기업이 수용행동에 미치는 영향에 관한 연구: 전략물자 수출통제제도를 중심으로”. 경희대학교 대학원 박사학위 논문.

- 이광희. (2003). 「지방자치단체 평가체계 연구」 서울: 한국행정연구원.
- 이봉락 · 강근복. (2009). “중앙행정기관 자체평가의 활용요인 분석”. 「한국정책학회보」 18(3): 187-219.
- 이석환 · 조주연. (2010). “성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 평가체계요인과 내부동기요인을 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」 20(4), 269-291.
- 이윤식 · 제갈돈 · 김주환 외. (2006). 「정부성과관리와 평가제도」 서울: 대영문화사
- 이종수. (2002). “공공부문의 생산성과 성과평가체계: 정부 합동평가제도의 문제점과 개선방안을 중심으로”. 「연세행정논총」 27, 27-48.
- _____. (2005). “성과관리체계와 직무성과계약제: 쟁점의 분석”. 「지방행정연구소」 212, 5-8.
- 이종수 · 윤영진 외. (2008). 「새 행정학: 5정판」. 서울: 대영문화사.
- 이철주. (2009). “공공부문 구성원의 정보시스템 수용과 활용에 미치는 영향요인 분석: 조직구조, 과업에 e한 이해 그리고 의사소통기제를 중심으로”. 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 이혜영 · 최성락. (2005). “평가영향의 관점에서 평가결과 활용에 관한 연구: 지방자치단체 합동평가를 중심으로”. 「한국사회와행정연구」 16(1), 131-149.
- 임동진 · 강영철. (2008). “정부업무평가결과 환류의 정착방안 연구”. 「한국행정연구원」.
- 임인재 · 김신영 · 박현정. (2008). 「교육·심리·사회 연구를 위한 통계방법」. 서울: 학현사.
- 정정길. (1999). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 정지훈. (2008). “지방자치단체의 성과관리가 조직효과성에 미치는 영향 연구”. 건국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 채서일. (2001). 「사회과학조사방법론(2판)」. 서울: 학현사.
- 최창수. (2003). “중앙정부의 광역자치단체 합동평가의 문제점 및 개선방향”. 「자치행정」 통권 185호(2003.8), 15-21.
- 최형섭 · 서현식 · 오재인. (2009). “성과지표 특성이 평가의 수용성에

- 미치는 영향에 관한 연구”. 「한국데이터베이스 학회지」 16(2), 99-120.
- 허철부. (1983). “조직 Commitment에 관한 연구: 이론적 배경과 경험주의적 방법론을 중심으로”. 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.
- 황성원. (2007). “성과관리제도의 수용성 제고방안에 관한 연구”. 「한국행정연구원」.
- 황성원 · 최진식 · 김승언. (2008). “조직몰입과 직무몰입이 성과관리제도 수용성에 미치는 영향에 관한 연구”. 「한국인사행정학회보」 7(2), 151-174.
- 안전행정부. (2013). 지방자치단체 합동평가 내부자료.
- 한국지방행정연구원. (2009). 「한국 지방자치의 새로운 도전과 비전」.
- 행정안전부. (2009a). 「2008년도 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」. 서울: 안전행정부
- _____ . (2009b). 「2008년도 지방자치단체 합동평가 결과」. 서울: 안전행정부
- _____ . (2010b). 「지방자치단체 합동평가」. 서울: 안전행정부
- 내고장알리미. (www.lajis.go.kr).
- 뉴스웨이. (2011). 2011. 12. 27일자 보도.
- 뉴시스. (2012). 2012. 6. 19일자 보도.
- 울산시민일보. (2011). 2011. 11. 29일자 보도.
- 지방행정평가정보시스템. (<http://www.vps.go.kr>).
- G영상뉴스통신. (2011). 2011. 11. 3일자 보도.
- ASPA Center for Accountability & Performance (1999). Performance Measurement: Concepts and Techniques. 2nd ed., Washington, D.C.: American Society for Public Administration.
- Aucoin, P. R. Heintzman. (2000). The Dialectics of Accountability for performance in public Management Reform. International Review of Administrative Science 66(1),

45-57.

- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purpose Require Different Measures. *Public Administration Review* 63(5).
- Bennis. (1989). *On Becoming a Leader*. New York: Addison-Wesley.
- Burns. (1978). *Leadership*. New York. Harper & Row Pub.
- Caracelli, V.J. (2000). Evaluation use at the Threshold of the Twenty-first Century in V. Caracelli and H.Preskill (eds.) *The Expanding Scope of Evaluation Use. New Directions for Evaluation* 88. SanFrancisco, CA: Jossey-Bass.
- Cavalluzzo, K. S. & C. D Ittner. (2004). Impiementing Performance Measurement Innovations: Evidence form Government, Accounting Organizations and Society, Vol. 29, 246-267.
- Chemers. (1997). *An Integrative Theory of Leadership*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Cooper, et. al. (1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Cousins, Bradley. (2003). Utilization Effects of Participatory Evaluation in T.Kelligan and D.L.Stufflebeam (eds) *International Handbook of Educational Evaluation*, pp.245-66. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Cummings, Rick.(2002). *Rethinking Evaluation Use*, Paper presented at the 2002 Australasian Evaluation Society International Conference 2002-Wollonggong Australia. (www.aes.asu.au)
- Dessler, G. (1980). *Organization Theory*. New York Prentice-Hall. Harrison.
- Duncan, J. W. (1981). *Organization Behavior*, Boston: honghton Mifflin Company.
- Dye. (1984). *The Irony of democracy*. Brooks/Cole.

- Hellriegel et al. (1992). *Organizational Behavior* (7th ed.), 110-111. West Publishing Company.
- Henry, Gary T and Melvin M. Mark. (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation's influence on Attitudes and Actions, *American Journal of Evaluation*, 24(3): 293-314
- Henry, Gary T. (2002). Why not use?, in Caracelli and H.Preskill (eds.) *The Expanding Scope of Evaluation Use*. SanFrancisco, CA: Jossey-Bass.
- Holzer, Boris. (2005). Netzwerkanalyse. In Kühl, Stefan et al. (Hrsg.). *Quantitative Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch*, 386-420. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kaufman, H. (1971). *The Limits of Organizational Change*, University of Alabama Press.
- Kirkhart, K. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence, in V. Caracelli and H.Preskill (eds.) *The Expanding Scope of Evaluation Use. New Directions for Evaluation* 88. SanFrancisco, CA: Jossey-Bass.
- Larson, Richard & Leni Berliner. (1983). On Evaluating Evaluations. *Policy Sciences* 16(2)
- Long, Edward and Aimee E. Franklin. (2004). The Paradox of Implementing the GPRA: Top Down Direction for Bottom-Up Implementation, *Public Administration Review* 64(3).
- March J. G. & Simon. H. A. (1977). 「조직이론」. 서울: 박영사.
- Mark, M. M. and G. T. Henry. (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence, *Evaluation*, 10(1). pp.35-37.
- Melkers, J. E. and K.G. Willoughby. (2001). Budgeters Views of State Performance-budgeting Systems: Distinctions across Branches, *Public Administration Review* 61(1).

- Mohr. (1995). Impact analysis for program evaluation. Sage Publications.
- Morrow. P. A. (1983). Concept Redundancy in Organizational Research: The Case of Work Commitment. *Academy Management Review* 8(3), 487-489.
- Office of the Comptroller General of Canada. (1981). Guide on the Program Evaluation Function.
- Oran R. Young. (1979). Compliance and public authority: a theory with international applications. The Johns Hopkins Univ. Pr.
- Schein. Edgar. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. John Wiley & Sons Inc.
- Smith. (1989). *Evaluability assessment: a practical approach*. Kluwer Academic.
- Sanderson. (1998). Beyond Performance, Assessing 'Value' in Local Government. *Local Government Studies* 24(4), 1-18.
- Scriven. (1981). *Evaluation Thesaurus*(3th ed.). Inverness. Edge-press.
- Stogdill. R. M. (1974). *Handbook of leadership: a survey of theory and research*. New York. The Free Press.
- Stufflebeam, D.L. (1983). "The CIPP model for program evaluation". in G.F.Madaus, M.Scriven, & D.L. Stufflebeam(eds.), *Evaluation models*. Boston: Kluwer-Nijhoff: 117-141.
- Stufflebeam, D.L. & Shinkfield, A.J. (1985). *Systematic evaluation*. Boston: Kluwer- Nijhoff.
- Thompson et al. (1996). *Strategic Management: Concepts & Cases*. Boston, MA: Irwin/McGraw-Hill.
- Vedung. (1997). *Public policy and program evaluation*. Transaction.
- Wayne k. Hoy, Cecil G. Miskel. (2007). 「교육행정: 이론, 연구, 실제」. 서울: 아카데미프레스.

- Wholey et al. (1971). Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Programs. Washington D.C. The Urban Institute.
- Worthen, B. R. & Sanders, J. R. (1987). Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines. White Plains, New York: Longman Inc.
- Yuki. (1989). Leadership in Organization. Pearson.
- Zaltman. G. & Wallendorf, M. (1983). Consumer Behavior: Basic Findings and Management Implications. New York: John Willy & Son.

설문지

안녕하십니까?

정부합동평가 업무 보시느라 수고 많으십니다. 1999년부터 도입되어 14년째 시행되고 있는 정부합동평가는 학문적으로나 실무적으로 우호적인 시각과 부정적인 시각이 병존하고 있습니다. 이에 정부합동평가가 주요 행위자인 우리 지방자치단체 공무원의 수용성에 미치는 영향요인을 알아보고자 본 조사를 실시하게 되었습니다.

본 설문지의 조사내용은 학문적인 목적 이외에는 사용하지 않을 것이며, 특정 부서나 응답자 개인의 개별적인 사항은 집계나 평가하지 않습니다.

바쁘시더라도 직접 관여하고 계시는 정부합동평가에 대하여 동병상련의 입장에서 함께 고민해본다는 의미로 처음부터 끝까지 답해 주시기 바라며, 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2013년 10월

한국지방행정연구원장 이 승 종
 서울대학교 행정대학원 석사과정 김 동 규

I. 조직·직무특성에 관한 질문입니다. 동의하는 칸에 √ 표 해주시면 감사하겠습니다.

1. 조직몰입		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	나는 우리 시의 정책에 찬성하는 경우가 많다.	①	②	③	④	⑤
2	우리 시의 목표가 곧 나의 목표와 유사하다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
3	내가 속한 시청이 아닌 타 조직에 갈 기회가 주어진다 면 기꺼이 가겠다.	①	②	③	④	⑤
4	대구광역시청의 일원임을 자랑스럽게 생각한다.	①	②	③	④	⑤
5	내가 속한 대구시의 성과 향상을 위하여 나에게 부여된 역할 이상으로 노력한다.	①	②	③	④	⑤
6	내가 속한 조직을 위해 다른 사람보다 많은 일을 한다.	①	②	③	④	⑤

2. 직무만족		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	내가 속한 시청은 업무수행에 필요한 결정을 스스로 하도록 허용된다.	①	②	③	④	⑤
2	나는 나의 직무수행 및 성과향상을 통해 만족을 느낀다.	①	②	③	④	⑤
3	나는 나의 직무를 수행하면서 긍지나 성취감을 느낀다.	①	②	③	④	⑤
4	나의 직무는 행정상 꼭 필요한 일이며 동료 직원들이 중요시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5	우리 시는 직무수행에 최선을 다할 수 있는 기회를 제공한다.	①	②	③	④	⑤
6	조직 내 동료와 상사와의 인간관계가 좋은 편이다.	①	②	③	④	⑤
7	성과에 열심히 기여하는 것이 승진에 영향을 미친다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
8	내가 속한 시청에서 공정하게 승진된다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
3. 조직문화		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	우리 시는 공식적인 명령과 절차를 중요하게 여긴다.	①	②	③	④	⑤
2	우리 시는 규칙을 지키는 것을 중요하게 여긴다.	①	②	③	④	⑤
3	우리 시는 성과가 좋은 직원을 우대하는 분위기다.	①	②	③	④	⑤
4	우리 조직은 개인의 욕구보다 조직목표 달성과 과업 중심으로 운영된다.	①	②	③	④	⑤
5	우리 시청은 공동체 의식과 일체감을 형성하는 데 많은 노력을 기울인다.	①	②	③	④	⑤
6	우리 시청의 구성원들은 결속력이 있고 서로 정보를 공유한다.	①	②	③	④	⑤
7	우리 시청은 새로운 아이디어 개발을 통한 직무수행 분위기를 독려한다.	①	②	③	④	⑤
4. 리더십 (자신 또는 리더를 생각하면서 체크해주세요)		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	중요한 문제가 발생하더라도 개입하기를 꺼려하고 피한다.	①	②	③	④	⑤
2	수행목표를 성취하는데 누가 얼마나 기여했는지 구체적으로 밝힌다.	①	②	③	④	⑤
3	기준에 못 미쳐서 실패하는 것을 예방하기 위해 온 힘을 집중한다.	①	②	③	④	⑤

4	자신의 개인적 이익보다 집단 전체의 이익을 앞세운다.	①	②	③	④	⑤
5	자신이 중요하다고 생각하는 가치와 신념들에 대해서 열성적으로 말한다.	①	②	③	④	⑤
6	미래에 대한 분명한 비전을 강력하게 제시한다.	①	②	③	④	⑤
7	문제해결 과정에서 서로 다르지만 다양한 관점들을 권장하고 추구한다.	①	②	③	④	⑤

II. 합동평가 제도적 요인에 관한 질문입니다. 동의하는 칸에 √표 해주시면 감사하겠습니다.

1. 합동평가 제도 정당성		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가제도를 뒷받침하는 법·제도가 잘 되어 있다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가에 의한 평가과정은 공정하다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가 결과와 본인이 생각하는 실제 성과와 차이가 없다.	①	②	③	④	⑤
2. 합동평가 지표		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가지표는 업무수행(성과)을 모니터링하고 업무에 활용되고 있다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가의 운영 및 결과정보가 상하부서(담당-과-국)간 공유되고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가지표는 시의 주요 업무를 대변하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4	합동평가지표 개발이나 수정에 구성원들의 참여가 활발하다.	①	②	③	④	⑤
3. 합동평가 교육 및 관리층의 관심		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가에 대한 체계적인 교육이 더 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	나는 합동평가에 관해 자발적인 학습을 한다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가 실적을 제고할 수 있도록 기관장의 배려와 관심이 있다.	①	②	③	④	⑤

4. 인센티브제(보상체계)		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가 결과에 따라 차별적인 보상이 있어야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가 결과 보상은 개인에게 적용되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가 결과 보상은 부서에게 적용되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	합동평가 결과 보상은 개인과 부서 모두에게 적용 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
5. 합동평가 결과의 연계성		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가 결과와 사업예산과 연계되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가 결과와 조직관리(인력관리)와 연계되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가 결과와 인사고과(승진, 전보 등)이 연계되 어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	합동평가 결과와 성과상여금과 연계되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 합동평가 수용성에 관한 질문입니다. 동의하는 칸에 √ 표 해주
시면 감사하겠습니다.

수용성		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가는 적절한 정책평가 및 성과평가 시스템이다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가제도가 미래에도 계속 실시되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	나는 합동평가제도가 주는 부담(책임과 경쟁 등)을 수 용할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
4	합동평가제도 도입 및 활성화 이후 시청이 성과 지향적 으로 변화되었다.	①	②	③	④	⑤
5	합동평가제도 결과가 개인·조직의 성과 개선, 의사소 통 등에 기여하고 있다.	①	②	③	④	⑤

IV. 인구통계학적 사항에 관한 질문입니다. 해당되는 번호에 √ 표
 해주시면 감사하겠습니다.

1	성별	① 남 ② 여
2	연령	① 35세 이하 ② 36~40세 ③ 41~45세 ④ 46~50세 ⑤ 51~55세 ⑥ 56세 이상
3	근무 년수	① 5년 이하 ② 6~10년 ③ 11~15년 ④ 16~20년 ⑤ 21~25년 ⑥ 26년 이상
4	직종	① 일반행정직 ② 건설·토목직 ③ 전산직 ④ 간호직 ⑤ 세무직 ⑥ 기타
5	직급	① 9급 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 이상

끝까지 응답해주셔서 감사합니다.

Abstract

A empirical study on acceptability of combined evaluation of local government

- Focusing on cases of Daegu -

Kim, Dong-Gyu

Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The purpose of this study is to promote settlement and vitalization of combined evaluation ultimately by drawing influential factors to improve acceptance of persons who receive political evaluation focusing on combined evaluation of local government(CELG)s in the Korean policy evaluation system. Review of the concept and the analytical frame was studied and the real condition of operation of the local governmental systems were grasped to accomplish the purpose of the study and the bibliographic data was analyzed to compose research tools.

It was judged to draw plans to operate and improve systems by

analyzing the correlation between acceptability of the combined evaluation system and major variables focusing on them. Independent variables are composed by characteristic variables of organizations and jobs, evaluation system variables, and individual characteristic variables by amending and supplementing the tools which were used in the precedent studies. Organizational commitment, job satisfaction, organizational culture, and leadership were selected as sub-variables of the characteristic variables of organizations and jobs. Legitimacy, evaluation indices, combined evaluation education and the official classes' interest, incentive, and connectivity of evaluation results were done as the ones of the evaluation system variables. And gender, age, years of service, types of occupation, position, and place of employment were done as the individual characteristic variables.

As for the research subjects, 342 public servants in the city hall, gu offices, and gun offices, the subjects of combined evaluation of the ones which belong to it and 8 gu and gun offices in Daegu, were selected as the population. 308 copies were collected in the result which collected the survey data and the data utilized in the analysis is the total 288 copies. The frequency analysis, correlation analysis, and multiple regression analysis of the collected data are carried out by using SPSS WIN statistical program.

The result gotten from this study is summarized as follow:

First, the research subjects were 135 men(46.9%) and 153 women(53.1%). As for their age, the persons who are less than 45 years old are 66.3%(191 persons) and the ones who are more than 46

years old are 33.7%(97persons). And as for years of service, the persons who are more than 16 years are 54.5%(157 persons) and the ones who are less than 15 years old are 45.5%(131 persons). In case of types of occupation, 54.2%(156 persons) of the respondents was general administrative jobs and 45.8%(132 persons) was a few types of occupation. As for position, 9 to 7 classes which were classified into the junior rank are 78.5%(226 persons) and the administrative position which is more than 6 classes is 21.5%(62 persons). And finally, the respondents who work in the city hall were 21.2%(61 persons) and the ones who do in the gu and gun offices are 78.8%(227명).

Second, it has found that the average level of the acceptability about the combined evaluation system is 2.83 points, the characteristic variables of organizations and jobs are 3.20 to 3.40 points, the evaluation system variables are 2.91 to 3.40 points. The necessity to reward individuals and departments and human relations were high as 3.63 and 3.61 points in the sub variables. Members' participation in development of indices and legitimacy of promotion were low as 2.81 and 2.82 points.

Third, the analytical results of the correlation between acceptability of the combined evaluation system and the relevant variables have found that the correlation between the 4 characteristic variables of organizations and jobs and all the 6 evaluation system variables and the acceptability of the combined evaluation system is significant in the significance level of $p < 0.01$. It has found to have very positive correlation with the acceptability of the combined evaluation system

and the correlation coefficient was shown as 0.237 to 0.668.

Fourth, the result of the multiple regression analysis to establish explanatory power of the relevant variables about the acceptability has found that R^2 value is 0.551(F value: 22.238, $p=0.000$), the standardized coefficient of evaluation indices has the greatest effect as 0.441 in the significant variables, which are followed by connectivity of the evaluation results(the standardized coefficient: 0.219), legitimacy of the evaluation system(the standardized coefficient: 0.192), evaluation education and the official classes' interest (the standardized coefficient: 0.116), the types of occupation(the standardized coefficient: 0.085).

In this context, the study tries to suggest the following to improve the acceptability of combined evaluation of local government(CELG)s based on the analytical results and discussed contents.

First, emphasis of organizational commitment, job satisfaction, organizational culture, and leadership of public servants in local governments which are the persons who receive political evaluation needs to be placed. These variables have the high correlation with the acceptability of the combined evaluation system and public servants' awareness is above the average. That is, political interest which can increase the applicable public servants' organizational commitment. And goals of combined evaluation results should be set and corrective measures about working job environment should be prepared. And leadership which is important for accomplishing the goals should be fostered

Second, It has found that legitimacy of the combined evaluation system has the high correlation with the acceptability and is the influential factor, but public servants' awareness is not that high.

Therefore, when the law and systems which support the combined evaluation system are established, legitimacy of the evaluation process is secured, it is regularly verified so that there cannot be any gap between actual results and it, any overlap between individual evaluation by department is avoided and they are unified, and it is simplified by reducing evaluation indices, the acceptability of public servants in local government will be improved.

Third, because the evaluation indices are the key element in political evaluation, consistency of evaluation indices should continue to be reviewed and the indices without the adaptability should resolutely be deleted by introducing the sunset law of indices.

Fourth, in the aspect to feedback and utilize the combined evaluation results, the certain incentive system should be built and the policy how it is utilized in what fields should be decided. There are many opinions which recognize connection of the combined evaluation results to performance assessment, business budget, and organizational management positively and agree with it. Therefore, the reward systems for the public servants in the gu and gun offices which were alienated from all kinds of incentives should be established and sharing of the reward system should be more extended.

Fifth, the combined evaluation education and the official classes' interest is important. Especially, combined evaluation done by the top-down method is difficult to be better understood and distributed to cities, guns, and gus which are local governments and tends to be recognized as the central government's overgovernment. And as the top manger is relatively less interested in combined evaluation in Daegu which is the research subject of this study and reward and

punishment and the ripple effect is insignificant according to evaluation results, the official classes' interest is very necessary.

Keywords : Combined evaluation,
Combined evaluation of local government(CELG),
Combined evaluation acceptability, acceptability,
Characteristic variables of organizations and
jobs, Evaluation system variables

Student Number : 2010-22112



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

지방자치단체 합동평가 수용성에
관한 실증연구

- 대구광역시 사례를 중심으로 -

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과

김 동 규

지방자치단체 합동평가 수용성에
관한 실증연구

- 대구광역시 사례를 중심으로 -

지도교수 이 승 종

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과

김 동 규

김동규의 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 박 상 인 (인)

부 위 원 장 정 광 호 (인)

위 원 이 승 종 (인)

국 문 초 록

본 연구는 한국의 정책평가제도 중 지방자치단체의 합동평가를 중심으로 정책피평가자의 수용도를 제고하기 위해 영향을 주는 요인은 어떤 것이 있는지를 도출하여 궁극적으로 합동평가의 정착·활성화를 도모하고자 하는 데 목적이 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 개념 검토 및 분석틀을 고찰하고 지자체의 제도 운영 실태를 파악하였으며 조사도구를 구성하기 위해 문헌자료를 분석하였다.

본 연구에서는 주요 변수들을 중심으로 합동평가제도의 수용성과의 연관관계를 분석함으로써 제도운영 및 제도개선을 위한 방안을 도출할 수 있을 것으로 판단하였다. 여러 선행연구에서 사용한 도구를 수정, 보완하여 독립변수를 조직·직무특성변수, 평가제도 변수, 개인특성 변수로 구성하였다. 조직·직무특성 변수의 하위변수로는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십을 선정하고 평가제도 변수의 하위변수로 합동평가제도의 정당성, 평가지표, 합동평가교육 및 관리층의 관심, 인센티브, 평가결과의 연계성을 선정하였다. 또한 개인특성 변수의 하위변수로는 성별, 연령, 근무년수, 직종, 직급, 근무처를 선정하였다.

조사대상은 대구광역시청 및 대구광역시 내 8개 구·군청 소속 공무원 중 합동평가 대상인 본청, 구·군청 공무원 342명의 공무원을 모집단으로 하였다. 설문조사자료를 수집한 결과 308부를 회수하여, 분석에 활용한 자료는 총 288 부이다. 수집된 자료는 SPSS WIN 통계프로그램을 사용하여 빈도분석, 상관관계분석, 다중회귀분석을 실시한다.

이 연구를 통하여 얻어진 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조사대상자는 남성과 여성이 각각 46.9%(135명), 53.1%(153명)이었고, 연령은 45세이하가 66.3%(191명), 46세 이상이 33.7%(97명)이었다. 또한 근무년수는 16년 이상이 54.5%(157명), 15년 이하가 45.5%(131명) 순으로 집계되었다. 직종의 경우는 응답자의 54.2%(156명)가 일반행정직이며, 45.8%(132명)가 소수직종 이었다. 직급은 하위직으로 분류한 9~7급이 78.5%(226명)이고, 6급 이상의 관리직이 21.5%(62명)이다. 마지막으로 시 본청에서 근무하는 응답자는 21.2%(61명), 구·군청에서 근무하는 응답자가 78.8%(227명)였다.

둘째, 합동평가제도에 대한 수용성 평균 수준은 2.83점, 조직 · 직무 특성 변수는 3.20~3.40점, 평가제도 변수는 2.91~3.40점으로 조사되었다. 하위변수 중에서는 개인, 부서별 보상 필요성이 3.63점, 인간관계 3.61점으로 높았고, 지표개발 구성원 참여도가 2.81점, 승진 공정성이 2.82점으로 낮은 수준이었다.

셋째, 합동평가제도의 수용성과 관련 변수들의 상관관계 분석 결과, 조직 · 직무특성 4개 변수, 평가제도 변수 6개 모두에서 합동평가제도의 수용성과 상관관계가 유의수준 $p < 0.01$ 에서 유의한 결과를 보였다. 합동평가제도의 수용성과 모두 강한 정(+)의 상관관계를 가지고 있으며, 상관계수는 0.237~0.668로 나타났다.

넷째, 수용성에 대한 관련변수들의 설명력을 규명하기 위한 다중회귀 분석 결과 결정계수 R^2 값이 0.551(F값: 22.238, $p=0.000$)으로 나타났으며, 유의미한 변수들 중에서 평가지표의 표준화계수가 0.441로 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타났고, 평가결과의 연계성(표준화계수: 0.219), 평가제도 정당성(표준화계수: 0.192), 평가교육 및 관리층 관심(표준화계수: 0.116), 직종(표준화계수: 0.085)순이었다.

이러한 맥락에서 본 연구 분석결과와 논의된 내용을 근거로 지방자치단체 합동평가 수용성을 제고하기 위해 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 정책 피평가자인 지자체 공무원들의 조직 내부환경에 해당하는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십에 주안점을 둘 필요가 있다. 이들 변수들은 모두 합동평가제도의 수용성에 높은 상관관계를 가지고 있으며, 공무원들의 인식수준은 중간을 상회하고 있다. 즉, 해당 공무원들의 조직몰입 수준을 높일 수 있는 정책적 관심과 근무하는 직무환경에 대한 개선책이 마련되어야 한다. 또한 합동평가 결과목표를 설정하도록 하는 한편 목표 달성에 중요한 리더십을 양성하도록 하여야 한다.

둘째, 합동평가제도의 정당성은 수용성과의 상관관계가 높고 영향력 있는 요소이지만 공무원들의 인식 수준은 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 따라서 합동평가제도를 뒷받침하는 법과 제도를 정비하고 평가과정의 공정성 확보와 실제 성과와 괴리가 없도록 합동평가지표에 대한 상시 검증과 아울러 부처 단위의 개별평가와의 중복 지양 및 단일화, 평가지표의 축소화를 통한 합동평가의 간소화의 방향으로 나아가야 지자체 공무원들의 수용성이 제고될 것이다.

셋째, 정책평가에서 평가지표는 핵심요소인바, 평가지표의 정합성을 지속적으로 검토하고, 추가는 지양하는 한편 지표 일몰제 등을 도입하여 적실성이 없는 지표는 과감하게 삭제하여야 한다.

넷째, 합동평가 결과 환류 및 활용 측면에서 확실한 인센티브제를 구축하고, 어느 분야에 어떤 정도로 활용할 것인가에 대한 정책 결정이 있어야 한다. 합동평가 결과를 자신의 인사고과, 사업예산, 조직관리에 연계하는 것에 긍정적으로 인식하고 찬성하는 견해가 다수이다. 따라서 지금까지는 각종 인센티브에서 소외되었던 구·군청 공무원들에 대한 보상체계가 확립되어야 하며, 실무상으로도 합동평가 결과 광역자치단체에 교부되는 재정 인센티브(특별교부세)를 기여도에 따라 기초자치단체에 차등적으로 지급하는 한편 훈·포장을 비롯한 대통령·국무총리·장관 표창도 기초자치단체 담당공무원에게 일정 비율로 포상하는 등 보상체계의 공유가 더 확대되어야 한다.

다섯째, 합동평가의 교육 및 관리층의 관심은 중요하다. 특히 하향적

(top-down) 방식으로 이루어지는 합동평가는 기초자치단체인 시·군·구에까지 내실 있는 이해와 전파가 이루어지기 어려우며 이는 합동평가에 대한 불신과 회의감, 중앙정부의 지방정부에 대한 지나친 간섭으로 인식되는 경향이 있다. 그리고 본 연구 설문대상이 된 대구광역시는 상대적으로 최상위 관리자의 합동평가에 대한 관심이 저조하며 평가결과에 따른 상벌의 정도와 파급효과가 미미한 데 그침에 따라 관리층의 관심이 매우 필요하다.

**주요어 : 합동평가, 지방자치단체 합동평가, 합동평가 수용성,
조직·직무특성, 평가제도**

학 번 : 2010-22112

<제 목 차 례>

제 1장 서 론	1
제 1절 연구의 배경	1
제 2절 연구의 목적 및 기대효과	4
제 3절 연구방법	4
제 2장 이론적 고찰 및 변수 도출	6
제 1절 지방자치단체 합동평가의 내용	6
1. 합동평가의 의의	6
2. 합동평가의 운영체계	8
3. 합동평가의 구성	9
4. 합동평가의 시기 및 방법	11
5. 합동평가의 예산 및 인력	14
6. 합동평가의 사후관리 및 도입 이후 변화	15
7. 합동평가의 성과	17
제 2절 지방자치단체 합동평가의 수용성	21
1. 수용성의 중요성	21
2. 수용성의 개념과 의의	22
3. 제도에 대한 조직 구성원의 저항과 수용성	25
제 3절 지방자치단체 합동평가 및 수용성 선행연구	28
1. 지자체 합동평가의 선행연구 검토	28
2. 수용성의 선행연구 검토	30

제 4절 연구변수 설정	34
1. 합동평가제도의 수용성 : 종속변수	34
2. 조직·직무특성 변수 : 독립변수1	35
1) 조직몰입	35
2) 직무만족	36
3) 조직문화	37
4) 리더십	38
3. 평가제도 변수 : 독립변수2	40
1) 평가 제도 정당성	40
2) 평가지표	41
3) 평가교육 및 관리층의 관심	42
4) 인센티브	43
5) 평가결과에 대한 연계성	44
4. 개인특성 변수 : 독립변수3	45
제 3장 연구모형 및 분석도구	47
제 1절 연구모형	47
제 2절 설문문의 구성과 내용	48
제 3절 조사대상자의 선정	51
제 4절 자료의 수집 및 분석방법	51
제 4장 연구결과 및 논의	52
제 1절 표본자료의 인구통계학적 특성	52
제 2절 측정도구의 신뢰성 검증	54
1. 조직·직무특성 변수 조사도구	54
2. 평가제도 변수 조사도구	56
3. 종속변수 조사도구	58

제 3절 수용성과 영향요인의 평균분석	58
1. 합동평가제도의 수용성	58
2. 조직·직무특성 변수	59
3. 평가제도 변수	62
4. 개인특성 변수	65
제 4절 수용성과 영향요인의 상관관계 분석	67
제 5절 수용성과 영향요인의 다중회귀분석	69
1. 다중회귀분석 모형의 적합성 검증: 다중공선성 진단	69
2. 합동평가제도의 수용성에 대한 관련 변수별 설명력	72
3. 합동평가제도의 수용성과 영향요인의 다중회귀분석 결과	76
제 6절 분석 및 논의	79
제 5장 결론	84
제 1절 요약	84
제 2절 제언	86
[참고문헌]	90
[설문지]	100
[ABSTRACT]	105

〈표 차례〉

〈표 1〉 2013년 합동평가 대상 시책	10
〈표 2〉 2013년 합동평가 일정	12
〈표 3〉 합동평가 도입 이전과 이후 비교	16
〈표 4〉 선행연구 검토	32
〈표 5〉 설문 구성과 내용	48
〈표 6〉 응답자의 인구통계학적 특성	53
〈표 7〉 조직·직무특성 변수의 Cronbach's α 값 분석	54
〈표 8〉 평가제도 변수의 Cronbach's α 값 분석	57
〈표 9〉 합동평가제도의 수용성 변수의 Cronbach's α 값 분석 ..	58
〈표 10〉 합동평가제도 수용성 평균	59
〈표 11〉 조직·직무특성 변수 평균	61
〈표 12〉 평가제도 변수 평균	64
〈표 13〉 개인특성 변수 평균.....	66
〈표 14〉 합동평가제도의 수용성 관련 변수의 상관계수 행렬 ...	68
〈표 15〉 수용성과 독립 변수들의 다중공선성 진단 ...	71
〈표 16〉 수용성에 대한 조직·직무특성 변수들의 다중회귀분석	72
〈표 17〉 수용성에 대한 평가제도 변수들의 다중회귀분석	73
〈표 18〉 수용성에 대한 개인특성 변수들의 다중회귀분석	75
〈표 19〉 수용성에 대한 종속변수의 다중회귀분석	76
〈표 20〉 다중회귀분석 모형 요약	78

<그림 차례>

<그림 1> 지자체 합동평가 운영체계	8
<그림 2> 합동평가 운영체계도	9
<그림 3> 분석의 틀	47

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

과거의 중앙집권적인 행정체제에서 중앙정부가 지방자치단체에 대해서 책임성과 국정에 대한 통합성을 묻는 메커니즘은 통제에 의한 것이었지만, 지방화가 국정운영의 중요한 방향으로 추진되는 선진적인 행정체제의 구축을 위해서는 지방자치단체의 사업이나 업무에 대해서 평가하고 그에 근거해서 관리조정을 하는 것이 바람직한 운영방향일 것이다(김병진, 1997; 박희정, 2000; Cooper, et. al, 1998; Aucoin, 2000; Behn, 2003; Sanderson, 1998). 특히 우리나라 광역지방자치단체 업무 중 국가위임사무의 비율이 10.1%에 이르고(한국지방행정연구원, 2009), 재정에 대한 중앙정부의존을 측면에서 재정자립도가 51.1%(안전행정부, 2013) 밖에 안 되는 현실에 비추어보면 자치이념과 함께 국정의 통합성을 동시에 유지하는 것이 우리나라 지방자치의 중요한 방향일 것이다.

현재 우리나라는 지방자치단체 행정에 있어 중앙정부가 지방자치단체에 위임한 국가중요시책에 대한 국정통합성과 책임성을 확보하기 위하여 ‘정부업무등의평가에관한기본법¹⁾’ (법률 제6347호)과 ‘정부업무평가기본법²⁾’ (법률 제7928호)에 의하여 국가주요시책에 대한 합동평가가 실시되

1) 우리나라의 성과관리 및 각종 평가는 2001년 1월 제정된 ‘정부업무등의평가에관한기본법’에서 시작하여 2006년 3월 제정된 ‘정부업무평가기본법’을 근거로 한다.(류영아, 2012)

2) 2006년에 시행된 정부업무평가기본법에 성과관리가 도입됨으로써, 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 공공기관에서 통합적인 성과관리체제를 폭 넓게 구축하고 있다. 이와 같은 평가제도로 심사분석, 정책평가, 성과관리로 이어지는 패러다임의 변화를 겪고 있다.(윤수재 · 이광희 · 홍재환, 2008)

고 있다. 지방자치단체 합동평가는 1999년 시범평가(2개 분야 5개 부문)와 2000년 종합평가(10개 부처 50개 시책)를 시작으로 매년 실시되어 오고 있는 평가로, 평가대상은 16개 시·도(필요시 시·군·구 실적 포함)이다(류영아, 2010)³⁾.

2000년부터 매년 합동평가가 실시되고 있음에도 불구하고 이에 대한 연구는 상당히 일천할 뿐만 아니라 체계적인 연구가 진행되지 못하고 있으며, 합동평가의 기본 목적이 자치단체의 역량 제고 및 책임성 확보이지만 평가에 대하여 지방에 대한 통제 수단으로 인식하는 분위기가 지방자치단체 공무원 사이에 팽배해 있다. 지방자치단체의 합동평가에 대한 정착은 정책 피평가자인 각 지방자치단체가 그것을 어떻게 수용하느냐가 가장 중요한 요인으로, 결국 피평가자가 평가제도에 대해 어떻게 받아들이느냐 하는 수용성의 문제가 정책평가의 성공적 정착에 핵심변수라고 할 수 있다. 박해욱(2006)은 평가대상시책, 평가지표, 시책에 대한 가중치 부여 등에 관해서 지방자치단체의 의견을 수렴하여 합동평가에 반영하고 있으나 평가 방법에 있어서는 하향식(top-down) 접근방식에서 벗어나지 못하고 있다고 지적한다.

기존 연구들에서 나타나는 문제점은 정책평가 추진주체에 해당하는 평가기관 혹은 학계의 시각에서 제시된 경우가 대부분이므로 실제 평가가 이루어지는 현장이자 피평가기관인 각 지방자치단체 입장에서 인식 부족과 정책평가제도의 성공적 정착을 위해 가장 중요한 변수인 정책피평가기관의 수용도 측면에 관한 연구가 부족하였다. 또한 정책평가제도에 대한 문헌적 연구가 중심이어서 실제 정책평가를 담당하는 평가담당자와

3) 특히 2009년 합동평가부터는 중앙부처별 지방자치단체 평가를 행정안전부 중심으로 통합하여 실시하고 있다.(류영아, 2010)

피평가담당자 상호 간의 의사소통을 통한 실증적·행태적 분석이 부족한 실정이었다. 특히 지방자치단체 합동평가지표의 약 70%가 기초지방자치단체와 관련된 지표인데 반하여, 시·군·구 일선공무원의 합동평가에 대한 인식이나 수용성에 대해서는 의미 있는 연구가 이루어지지 않았다.⁴⁾

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 정책평가제도인 합동평가제도가 현실적으로 집행되는 과정에서의 수용성 및 인식을 피평가기관인 광역·기초 지방자치단체의 평가담당자를 대상으로 실증분석해 보고, 이를 통하여 지방자치단체 차원의 합동평가제도의 성공적 정착방안도 모색해 보고자 한다. 여기서 말하는 지방자치단체 정책평가제도의 정착은 결국 정책피평가자인 각 지방자치단체가 평가결과를 얼마만큼 제대로 수용하고 받아들이느냐가 관건인데, 효과적인 평가활동을 통해 수용된 후 다시 평가자의 능력제고와 평가도구의 합리성 제고 및 평가과정의 효율성 제고에 긍정적 피드백이 되는 과정이 반복되어 순환된다면 이것이 곧 정책평가제도가 제대로 시행되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 본 연구의 핵심은 이런 모형의 단계적 순환에서 어느 한 중요변수가 이상이 있으면 그 정책오류를 식별하고 시정하는 데 도움이 될 평가모형을 개발하고자 하는 것이다.

4) 광역지방자치단체 성과관리담당 사무관으로서 안전행정부와 지방자치단체 일선공무원 사이에서 합동평가의 가교 역할을 하며 합동평가를 총괄하여 평가를 받아본 결과, 일선 행정현장에서 평가지표담당 공무원들이 받아들이는 합동평가에 대한 인식과 수용성에서 많은 차이를 노정하였다. 일부 공무원들은 합동평가에 대하여 ‘평가를 위한 평가’로 전락하여 합동평가 무용론을 주장하였으며 본인이 담당하는 업무 이외에 맡아야만 하는 가외적인 업무로 여기는 공무원도 다수 존재하였다. 이러한 현실적·정책적 배경 외에도 이론적으로도 정책평가가 정책결정과 정책집행에 적실성 있게 환류되기 위해서는 정책피평가자의 순응 및 수용성이 확보되어야 한다. 따라서 본 연구는 이러한 필요성과 목적을 바탕으로 하여 정책피평가자인 지방자치단체 공무원들의 수용성을 중심으로 지방자치단체 합동평가제도를 실증적으로 분석한 연구이다.

제 2 절 연구의 목적 및 기대효과

이 연구에서는 한국의 정책평가제도 중 지방자치단체의 합동평가를 중심으로 정책피평가자의 수용도를 제고하기 위해 영향을 주는 요인은 어떤 것이 있는지를 도출하여 궁극적으로 합동평가의 정착·활성화를 도모하고자 하는 데 목적이 있다.

종전의 정부정책평가제도와 다른 지방자치단체의 합동평가제도의 도입·시행과 관련하여 제도를 통해 시도된 여러 사항들이 의도한 목적대로 현실에서 이루어지고 있는지, 기존 연구에서 제시된 문제점이라 하더라도 새로운 시도와 관련하여 중요한 의미를 갖는 경우 현실적으로 어떠한 대처가 요구되는지 여부와 평가환경 측면에서 합동평가제도가 어떤 평가를 받는지 등을 분석·검토해 봄으로써 지방자치단체의 합동평가제도의 성공적 운영에 기여해 보고자 하는 것이 또 하나의 목적이다.

제 3 절 연구방법

합동평가제도에 관한 기본개념 및 분석틀 구성을 위해 국내·외 학위논문, 학술지, 단행본, 연구보고서 등을 분석한다. 대구광역시 내부 자료만으로 구체적인 적용실태와 적용방안을 분석하기 어려운 것은 평가담당 공무원을 대상으로 전화질문, 인터뷰를 통해 별도의 보완작업을 거친다. 이러한 과정을 통하여 취득한 정보를 설문지 구조설계와 개별문항 작성에 활용하여 조사도구의 타당성을 높인다.

이외에도 합동평가제도의 제 요소와 수용성의 관계를 설정한 연구모형

을 바탕으로 실증분석을 실시한다. 분석대상은 대구광역시청 및 대구광역시 내 8개 구·군청 소속 공무원 9,538명 중 합동평가 대상인 본청, 구·군청 공무원 342여 명을 모집단으로 하여 내부 채널을 통해 설문지를 배포하여 조사를 실시한다. 설문도구의 각 문항은 Likert 5점 척도를 사용하였으며 구조화된 설문지를 활용한다.

수집된 설문조사 자료는 SPSS 통계패키지 프로그램을 사용해 처리 및 분석을 하고, 표본의 인구통계학적 특성과 세부측정 변수별로 상대적인 평균수준을 알아보기 위해 빈도분석을 실시한다. 또한 각 변수별 조사도구의 Cronbach's α 값을 분석하여 신뢰도를 검증한다. 독립변수와 종속변수는 어떠한 관계가 있는지, 그리고 각 변수들 간의 다중공선성(multi-collinearity) 진단을 위하여 독립변수들 간의 상관관계에 대하여 분석한다. 아울러 종속변수에 대한 관련 각 변수들의 설명력을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시한다.

제 2 장 이론적 고찰 및 변수 도출

제 1 절 지방자치단체 합동평가의 내용

1. 합동평가의 의의

현재 지자체를 대상으로 한 우리나라의 평가제도 중 법적·제도적 근거를 가진 평가제도는 약 67개에 이르는 실정이다. 이로 인한 평가의 중복성 문제가 발생하고 있으며, 평가주체별로 평가결과가 다른 경우 평가의 신뢰성 확보가 곤란할 뿐만 아니라 중복평가로 인한 피평가기관의 평가 부담이 증가하여 행정효율성에 악영향을 끼칠 수가 있다.

「정부업무평가기본법」 제3조(통합적 정부업무평가제도의 구축)는 각종 평가를 통합하여 실시할 것을 규정하고 있으며, 각종 평가가 법률 혹은 대통령령에 근거하지 않은 경우 개별적인 평가를 제한하고 있다. 「정부업무평가기본법」 제21조 1항에 따르면, 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업, 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 안전행정부장관이 관계 중앙의 소관부처의 장과 합동으로 평가를 실시할 수 있다. 따라서 합동평가의 취지는 지방자치단체에 대한 다양한 개별 평가의 난립으로 인한 중복성 및 신뢰성의 문제를 해소하여 지방자치단체의 행정 효율성을 증진시키는 데 있다.

합동평가제도는 이러한 취지에 따라 지자체를 대상으로 하는 중앙부처별 평가를 통합하여 운영하는 것을 목표로 한다. 류영아(2012)는 평가란 앞으로의 의사결정 과정에 도움이 되고자 정책, 사업 과정의 개선, 행정의 책임성과 책무성 확보, 예산 배정의 효율화 등을 목적으로 한다고 하였다. 따라서 합동평가는 지방자치단체가 수행하는 국가위임사무 등의 추진상황을 평가, 환류함으로써 국정의 통합성과 효율성을 확보하기 위해 실시하는 것이라고 한다. 즉, 「정부업무평가기본법」의 목적에서 밝히고 있는 것처럼 통합적인 성과관리 체계를 구축하고 자율적인 평가역량을 강화하여 국정운영의 능률성, 효과성, 책임성을 향상시키는 것을 평가목적으로 한다.

지방자치단체 합동평가는 지방자치단체를 평가대상으로 하는 평가 중에서 가장 규모가 크고 예산도 많이 소요되며 역사가 오래되었고 중앙부처의 개별평가를 통합하여 실시하는 평가라는 의의가 있다. 김성준(2002)는 지방자치단체평가는 업무와 정책에 대한 유용한 지식 또는 정보의 제공, 업무수행 및 정책결정 관련 능력의 향상, 책임성 제고 등에 기여한다고 한다.⁵⁾ 그러나 평가의 의의에 비해 연구가 상대적으로 부족한 실정이고 특히, 합동평가와 관련 있는 중앙부처, 행정안전부, 지방자치단체, 합동평가단 등 평가 이해관계자(skateholders) 중심으로 고찰한 접근은 부족한 상황이다.

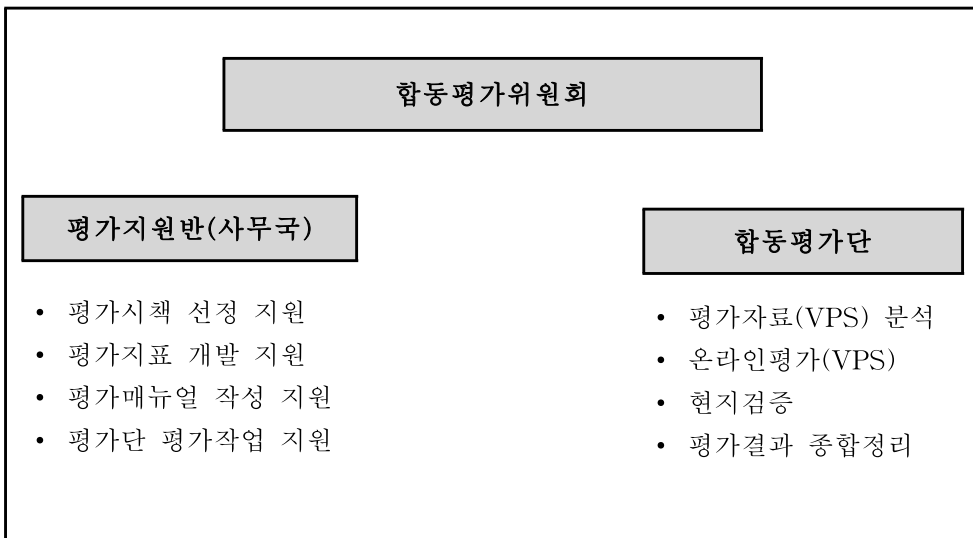
5) 지방자치단체평가는 의사결정자에게 공공서비스의 질에 대한 정보를 제공하여 의사결정자로 하여금 그들의 노력이 실제 어느 정도 이루어지고 있는지를 합리적으로 판단할 수 있도록 할 뿐만 아니라 그로 인한 서비스의 향상과 공공서비스의 성과에 대한 정부의 책임성을 제고하는 데 그 유용성이 있다고 볼 수 있다(Epstein, 1992: 516; 양기용, 1998: 23).

2. 합동평가의 운영체계

안전행정부의 평가지원반(사무국)은 평가시책 선정 지원, 평가지표 개발 지원, 평가매뉴얼 작성 지원, 평가단 평가 작업 지원 등을 수행한다.

합동평가는 각 중앙부처에서 추천하고 안전행정부에서 위촉한 합동평가단(지방자치단체합동평가위원회 산하)이 수행한다. 합동평가단은 매년 초, 교수와 박사급 연구원 등 약 150명의 관계분야 민간 전문위원 등으로 구성되는데, 분야별로 평가위원들이 소관 평가지표에 대해 독립적으로 지방행정평가정보시스템(VPS⁶⁾) 상에서 평가하고 이후 협의검증과 최종검증을 실시한다.⁷⁾

<그림 1> 지자체 합동평가 운영체계



※ 자료출처 : 안전행정부 2013 내부자료. (VPS : Virtual Policy Studio)

6) VPS는 평가자료 입력프로그램이라고 할 수 있다.

7) 지방행정평가정보 시스템을 이용한 추진절차를 '1.평가체계 정립 2.지표개발 3.평가단 구성 4.실적입력 5.열람 및 이의신청 6.온라인평가 7.현지검증 8.협의검증 9.보고서작성 10.평가결과 공개' 순서로 정리한다(행정안전부, 2010 내부자료).

현지검증은 온라인 평가위원이 직접 지방자치단체에 가서 입력내용과 이의신청 내용 등을 확인·점검한다. 합동평가단 중에서 각 분야별로 전문가를 위촉하여 ‘합동평가단 평가검증 TF’를 별도로 구성하여 평가내용을 확인·보완하고 결과보고서를 작성하게 된다.

<그림 2> 합동평가 운영체계도



※ 자료출처 : 안전행정부 2013 내부자료.

3. 합동평가의 구성

합동평가는 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 환경산림, 안전관리, 중점과제 등의 분야를 평가대상을 하고 있고, 중앙 소관부처의 여러 시책과 시책의 하부에 위치하는 지표 등으로 구성

된다. 1999년부터 2001년까지는 추진역량, 주요시책, 주민만족도 등 세 분야를 평가대상으로 하였고, 2002년 이후부터는 추진역량을 주요시책으로 흡수하여 주요시책과 주민만족도 등 두 분야를 평가대상으로 하고 있다.

<표 1> 2013년 합동평가 대상 시책

분야 (시책)	평가시책	소관부처	분야 (시책)	평가시책	소관부처
① 일반 행정 (공통 6)	<ul style="list-style-type: none"> • 조직·인사관리 • 지방채·세정관리 • 규제개혁 및 법질서 • 민원행정 및 정보 공개 • 자원조사 및 청렴도 • 정보화 및 기록관리 	안행부 안행부 법무부 등 안행부 권익위 등 안행부 등	⑤ 지역 개발 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역녹색성장 기반구축 • 균형된 지역인프라 • 기축방역 	안행부 등 국토부 등 농식품부
			⑥ 문화 관광 (공통 3 부분 1)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방문화 기반구축 • 도서관 운영 활성화 • 관광객 유치 노력 • 체육시설 운영활성화 	문광부 등 문광부 문광부 문광부
② 사회 복지 (공통 4)	<ul style="list-style-type: none"> • 복지기반 조성 • 기초생활보장 • 복지서비스 • 여성·가족복지 	복지부 복지부 복지부 등 여가부 등	⑦ 환경 산림 (공통 6)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경관리 일반 • 대기관리 • 수질관리 • 자원순환 관리 • 산림자원 육성 및 이용 • 산림보전 및 재해방지 	환경부 환경부 환경부 환경부 산림청 산림청
③ 보건 위생 (공통 5)	<ul style="list-style-type: none"> • 응급의료 관리 • 건강증진 • 질병관리 • 감염병 관리 • 식품·의약품·공중 위생 안전관리 	복지부 복지부 복지부 복지부 식약청 등	⑧ 안전 관리 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 소방안전 • 재난·안전관리 • 비상대비 	방재청 방재청 등 안행부 등
④ 지역 경제 (공통 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역산업 진흥 • 국유재산 관리처분 • 서민경제 지원 	산자부 등 기재부 통계청 등	⑨ 중점 과제 (공통 4)	<ul style="list-style-type: none"> • 공정사회 구현 • 안전사회 건설 • 일자리 창출 • 서민생활 안정 	안행부 등 안행부 등 고용부 등 중기청 등

4. 합동평가의 시기 및 방법

일반적으로 평가 유형, 평가결과의 활용 목적, 사용되는 평가의 방법 등에 따라 평가의 절차가 달라지고 평가시기도 달라질 수 있다(노화준, 2001: 76). 평가시기가 부적절하게 되면 평가결과를 다음 해의 예산에 반영하기가 어렵기 때문에 예산 일정을 고려하여 평가시기를 선정하는 것이 필요하다(노유진, 2005: 259).

합동평가 실시 시기는 통상적으로 매년 3월~7월로, 합동평가의 대상은 전년도 12월 31일을 기준으로 한 실적이다.

매년 연초에 합동평가단 위촉식과 평가지표 워크숍을 통해 합동평가단과 지방자치단체가 그 해 합동평가에 대한 내용을 익히는 자리를 마련한다.

3월초부터 4월말까지는 전국 16개 지방자치단체가 전년도 실적을 VPS 상에 입력⁸⁾하고, 각 지방자치단체가 입력한 실적에 대하여 타 지방자치단체가 열람을 하면서 이의가 있을 경우 이에 대한 이의신청⁹⁾을 하게 한다. 타 지방자치단체의 실적을 검토하여 잘못이 있거나 과장된 자료를 지적하면서 합동평가단의 추가 검증을 유도하는 것이다. 4월 중순까지 약 1주일간 합동평가단이 VPS 온라인평가를 실시하고 지표별

8) 실제로 합동평가를 하면, 입력할 자료가 방대하여 첨부자료를 VPS에 온라인 탑재하지 않고 현지점검 때 제출하는 경우가 있다. VPS에 자료를 올리는 것이 원칙이므로 동료의 협조를 받으면서 자료를 입력하는 것이 필요하다.

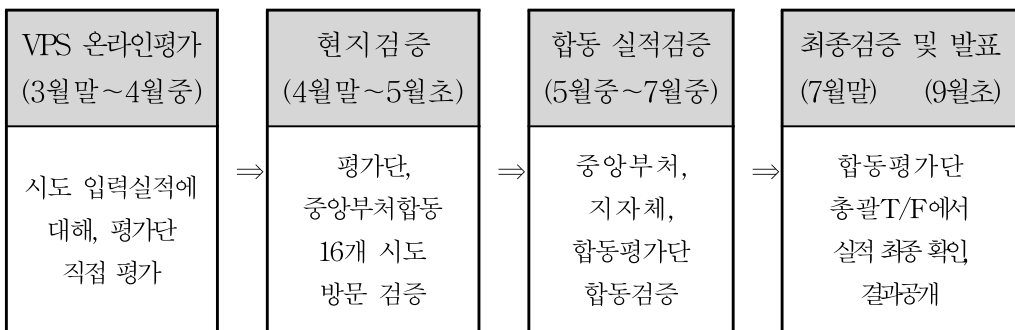
9) 이의신청은 긍정적인 측면에서 피평가기관인 지방자치단체의 의견을 수렴하여 평가과정 및 결과의 수용성 제고에 기여하며, 실적에 대한 추가적인 검증작업을 통하여 수정 또는 보완이 이루어진다는 측면에서 합동평가의 신뢰성을 향상시킬 수 있다. 그러나 부정적인 측면에서는 이의제기로 인해 지방자치단체간 갈등이 야기되거나 실적검증에 대한 시간소요 및 비용이 크게 증가할 가능성이 있다.

평가보고서를 작성한다.

4월말부터 5월초까지 중앙부처 담당공무원, 안전행정부 공무원, 합동평가단이 16개 지방자치단체를 직접 방문하면서 현지검증을 실시한다. 5월 중순부터 7월 중순까지 협의검증 과정에서 VPS 온라인평가와 실제 현지검증간의 격차를 보완하고, 해당 분야별 전문가끼리 협의하면서 7월 말까지 최종검증을 실시한다.

이후 9월말까지 합동평가 최종보고서를 작성하여 공개하고, 중앙부처와 협의하면서 익년도 합동평가를 위한 지표선정 작업에 착수한다. 연말에는 합동평가 결과에 대한 인센티브 등을 제공하면서 업무성과를 보상한다.

<표 2> 2013년 합동평가 일정



※ 자료출처 : 안전행정부 2013 내부자료.

합동평가 방법은 크게 온라인 실적평가(VPS), 현지검증, 협의검증, 고객만족도 조사 등으로 나뉜다.

온라인 실적평가는 합동평가단이 지방행정평가정보시스템(<http://www.vps.go.kr>) 상에 접속하여 전국 16개 시·도가 입력한 전년도 실적을 확인하고 타 지방자치단체가 입력한 이의신청을 열람하면서 각 시·도의 실적을 점수화하는 것이다. 온라인 평가가 실시되는 동안 전문 리서치 기관에 의뢰하

여 전화설문조사 방식으로 고객만족도 조사를 실시하는데, 이때 고객만족도 조사를 실시하는 시책은 주민생활과 밀접하게 관련 있는 시책으로 매년 안전행정부가 정한다.

합동평가단이 지방자치단체를 방문하여 온라인상으로 입력한 수치와 실제 자료를 확인하고 점수화하여 지방행정평가정보시스템 상에 입력하는 현지검증 과정을 거친다. 현재 각 지방자치단체에 방문하여 자료 및 상황을 점검하는 현지점검 과정이 평가자 및 평가대상에게 부담스러운 과정으로 인식될 수 있으나 VPS으로 확인 불가능한 내용을 확인하기 위해 현지점검 과정은 반드시 필요하다(류영아, 2012)¹⁰).

온라인 실적평가와 현지검증을 마친 이후에는 해당 분야별 평가자끼리 대면하여 점수를 확인하고 수정하는 협의검증과 최종검증을 실시하는데, 이때 고객만족도 조사결과도 고려한다.

평가 결과는 시부, 도부로 구분하여 상대평가하고 가등급(시 2개, 도 3개), 나등급(시 3개, 도 3개), 다등급(시 2개, 도 3개)으로 구분하여 등급화 한다. 평가 결과를 기반으로 평가결과 보고서를 작성하고 작성된 최종보고서를 합동평가위원회 및 정부업무평가위원회에 보고하는 것으로 평가를 마친다.

10) 중앙의 시책부처 입장에서는 결국 자기부처 업무에 대한 평가를 행정안전부가 총괄하여 실시하는 것임을 상기하고, 합동평가단은 객관적인 평가를 위해 현지를 직접 점검하는 과정이 필요하다는 점을 인식하여야 할 것이며, 지방자치단체 입장에서는 부서 간의 협력을 바탕으로 점검장소 섭외, 관련된 자료 준비 등의 업무를 수행해야 할 것이다.

5. 합동평가의 예산 및 인력

정부업무평가기본법 제28조와 30조에 의거하여 평가결과를 조직·예산·인사·보수체계에 연계·반영하고 있고 평가결과에 따른 포상·성과급 지급·표창수여 등 보상도 지급하도록 되어 있다. 안전행정부에서 집행하는 합동평가의 소요 예산은 약 400억 원 정도로¹¹⁾, 평가 우수 지방자치단체에 대한 재정 인센티브 규모는 확정하지 않고 연말 재정상황에 따라 확정하기 때문에 매년 변동하고 있다. 합동평가 소요 예산 중 평가결과 환류에 따른 특별교부세는 분야별 ‘가’ 등급인 경우 7억원으로, 통상적으로 ‘가’ 등급에게 지급되는 재정 인센티브만 63억 원 정도로 추산된다. 평가 결과에 따라 시와 도를 구분하여 우수한 ‘가’ 등급(시 2개, 도 3개), 보통인 ‘나’ 등급(시 3개, 도 3개), 미흡한 ‘다’ 등급(시 2개, 도 3개)을 대상으로 특별교부세를 지급하고 있다.

합동평가를 직접 수행하는 인력은 각 중앙부처에서 추천하고 안전행정부¹²⁾에서 위촉한 ‘합동평가단’으로, 지방자치단체 합동평가위원회 산하에 위치하고 있다¹³⁾. 합동평가단은 매년 초, 교구와 박사급 연구원 등

11) 합동평가의 예산은 평가의 질을 유지할 수 있는 적절한 수준의 예산이 배정되어야 하는데 평가의 지속성과 안정성을 위해 평가 예산은 일회성이 아니라 제도적으로 확보될 필요가 있다.(이윤식 외, 2006)

12) 안전행정부에서는 2007년에 지방자치단체 통합평가 모델개발을 착수하였고 2008년 2월에 새정부 국정과제로 통합평가가 채택되었으며, 이후 합동평가 관련 부처 담당자간의 회의(2008년 3월 5일), 중앙부처 및 지방자치단체를 대상으로 한 정책설명회(2008년 3월 13일, 3월 27일)를 개최하여 행정안전부에서 합동평가를 주관하도록 하였다(행정안전부, 2010b: 3). 이렇게 ‘2008년 합동평가’는 부처합동 온라인 공개평가 방식으로 시범적으로 행정안전부에서 실시하였고(행정안전부, 2009a: 3) ‘2009년 합동평가’부터 본격적으로 지금의 안전행정부가 주관하여 중앙부처의 각종 평가를 통합·일원화한 합동평가를 실시해 오고 있다.

13) 박희정(2004)은 평가주관기관의 전문성이 부족하다고 한다. 하지만 피평가기관의 경

약 150명의 민간전문가로 구성되고 서면평가팀과 현지검증팀으로 구성된다. 서면평가팀은 평가분야마다 평가위원 2명이 각각 독립적으로 VPS 시스템 상에서 평가하고 이후 협의검증과 최종검증을 실시하는 팀이고, 현지검증팀은 직접 지방자치단체에 가서 입력내용과 이의신청 내용 등을 확인, 점검하여 점수화하는 팀이다.

안전행정부에서는 합동평가단 중 각 분야별로 1~2명의 전문가를 위촉하여 ‘합동평가단 평가검증TF’를 따로 구성하고 있는데, 합동평가단이 평가한 내용을 확인·보완하고 보고서를 작성하는 작업을 수행한다.¹⁴⁾

6. 합동평가의 사후관리 및 도입 이후 변화

합동평가의 결과는 지방자치단체합동평가위원회 심의의결을 거쳐 정부업무평가위원회에 보고한다. ‘정부업무평가기본법’ 제26조와 27조에 의거하여 합동평가 결과는 매년 언론 및 인터넷(내고장알리미, www.laiis.go.kr) 등을 통해서도 공개한다. 평가결과의 환류를 위하여 관련 중앙부처 및 시도에 결과보고서를 배부하여 평가대상 시책 추진상의 문제점을 개선토록 조치하며, 조치사항에 대해 반기별 추진상황을 파악·관리한다. 또한 특수시책 및 우수사례에 대한 사례모음집을 제작·보급한다. 평가결과에 따라 재정 인센티브를 부여하고 유공자에 대한 포상을 실시하게 된다. 재정 인센티브는 분야별 ‘가’ 등급 당 6.5억(중점과제 8억)씩 총 300억 원을 부여하고, 유공자 포상은 훈포장을 비롯하여 대통령 표창 등 114

우도 평가자의 빈번한 이동으로 평가에 대한 전문성을 제고시키는 데에 많은 한계를 노정하고 있다.

14) 12명의 민간전문가로 합동평가단 평가검증 TF를 구성하여 평가지표별 실적, 증빙자료의 확인 및 인정, 공통평가기준의 설정, 점수부여 기준 설정 등 합동평가단의 평가운영 전반에 대해 적합여부를 검증하여 평가 오류가 없도록 운영하고 있다(행정안전부, 2009a: 4).

명에게 수여한다. 합동평가 도입 이전과 이후의 상황을 비교하면 다음과 같다.

<표 3> 합동평가 도입 이전과 이후 비교

구분	도입 이전	도입 이후
평가 방식	<ul style="list-style-type: none"> 평가제도 이원화 - 합동평가(안행부)/ 개별평가(각 부처) 	<ul style="list-style-type: none"> 합동평가로 일원화 - 개별평가를 합동평가로 통합
평가 대상 시책	<ul style="list-style-type: none"> 중복·유사한 평가시책 과다 - 합동평가 59개/ 개별평가 54개 (총 113개, '08년 계획 기준) 	<ul style="list-style-type: none"> 주요 핵심시책으로 최소화 - '08년 합동평가 74개 시책 선정 (평가일몰제 도입, 평가신설 자제)
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> 다양 - 시책별 7~40개 	<ul style="list-style-type: none"> 최소화(시책별 핵심지표 5개 이내) - 218개 평가지표(시책당 평균 2.9개)
평가 단위	<ul style="list-style-type: none"> 다양 - 평가에 따라 시도/시군구/전 자치단체 / 일부 자치단체 등 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도로 단일화(시군구 실적포함) - 공통평가 : 전 시·도 대상 - 부분평가 : 일부 시·도 대상
평가 시기	<ul style="list-style-type: none"> 합동평가(1~5월) 및 개별평가(연중수시) 연중실시로 자치단체 혼란 가중 	<ul style="list-style-type: none"> 상반기(3~6월)로 단일화, 연 1회 - 평가대상년도 1.1~12.31 실적 기준
평가 방법	<ul style="list-style-type: none"> VPS온라인평가(서면평가 병행) - 합동평가단(50명) 개별평가 : 시책별 평가단 - 서면평가, 현지점검 등 다양 	<ul style="list-style-type: none"> VPS온라인평가(서면평가 폐지) - 합동평가단 확대운영(200명) (현지검증자료 원본확인, 이의신청 사항에 대한 현지 확인, 운영방식 효율화)
결과 환류	<ul style="list-style-type: none"> 합동평가 - 분야별·등급별 결과공개 - 특별교부세(재정인센티브), 유공자 포상 개별평가 - 특별교부세, 시상금 등 포상방법 다양 	<ul style="list-style-type: none"> 결과 공개 - 언론브리핑, 내고장알리미¹⁵⁾ (분야별 가·나·다 등급 공개) 우수사례집 발간 재정인센티브 : 특별교부세 지급 합동평가 유공자 포상 - 각 부처 인센티브, 유공자 포상 가능

※ 자료출처 : 행정안전부 2009 내부자료.

15) 내고장알리미(www.laiis.go.kr)에는 2013년 합동평가 결과까지 공개되고 있고 행정안전부 정책정보(<http://www.mopas.go.kr>)에서도 2013년 합동평가 결과보고서까지 탑재되어 있다(검색일: 2014. 1. 8). 안전행정부에서는 보도자료 형식으로 매년 간략한 평가결과만을 공개하였지만 2013년부터 점차 분야별, 지표별 평가결과까지 공개하고 있다.

7. 합동평가의 성과

합동평가를 주관하고 있는 행정안전부는 그동안의 평가과정을 통하여 많은 개선이 이루어진 것으로 인식하고 있다. 지방행정평가정보시스템(VPS)을 활용하여 합동평가를 실시함으로써 피평가기관인 지방자치단체의 의견을 언제든지 수렴할 수 있도록 하였으며, 평가 분야별 외부전문가로 평가단을 구성하여 평가의 공정성과 신뢰성을 확보하였고, 각 시책의 특성에 적합한 평가지표를 개발하여 평가의 적정성이 확보되었으며, 우수 지방자치단체에 재정인센티브를 지급하여 시·도의 수용성을 제고하고, 평가결과를 인터넷 등에 공개하여 국민의 수용성을 확대하였다고 자평하고 있다(류영아, 2010).

그러나 실제적으로 개선이 이루어졌는지에 대한 분석이 필요하다. 합동평가의 발전 측면에서 성과라고 볼 수 있는 부분을 구체적으로 다음과 같이 파악한다.

첫째, 합동평가 실시로 지방단위에서 국정운영의 통합성과 효율성을 확보할 수 있다. 이로써 전국적으로 추동력 확보가 필요한 주요 국정시책을 집중 관리·점검하고 국가위임사무, 국고보조사업 등의 추진상황을 종합적으로 파악함으로써 현장 기반의 생생한 정책 정보 축적 및 관리, 효과적인 정책 도출을 가능하게 한다.

둘째, 지방자치단체의 평가부담 완화를 들 수 있다. 2009년에 실시한 합동평가부터 다수의 개별평가를 합동평가로 통합한 것이다.¹⁶⁾ 개별평가

16) 합동평가체계 구축 이전에는 중앙부처별로 개별평가가 연중 이루어졌으나, 합동평가 실시 이후 평가단위가 시·도 단위로 통일되었고 평가일정과 평가 횟수도 대폭 축소되었다(평가일정 : 연중 수시→ 4~8월 / 평가횟수 : 연 75회 → 연 1회).

의 과다로 인하여 평가 중복문제, 업무 과다, 평가기간의 특정시기 집중 등 다양한 문제들이 제기되어 왔다. 이러한 문제들을 해결하기 위한 방안으로 우선적으로 개별평가를 합동평가로 통합하는 것이 필요하다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔다. 이와 같은 관점에서 볼 때 개별평가를 가능한 한 합동평가로 통합하고, 신설되는 개별평가는 최대한 억제하는 것이 필요하다. 따라서 평가제도의 통합 노력은 합동평가 개선방안과 관련하여 가장 큰 성과라고 할 수 있다.

지방자치단체에 대한 각종 평가가 일원화됨으로써 중앙부처의 평가관련 인력과 예산을 대폭 절감하게 되어 연평균 43억 원에서 7억 원 정도로 절감한 것으로 추산된다. 시·도 평균 96개에 이르는 평가가 1개로 통합됨으로써, 평가 기간, 비용 등의 측면에서 평가부담을 획기적으로 완화하게 된 것이다.

셋째, 국민이 관심을 갖는 성과정보 제공 등 평가의 실효성을 확보하게 되었다. 국민에게 의미가 있고 국민이 관심을 갖는 “일자리 창출”, “서민생활 안정”, “공정사회 구현”, “안전사회 건설” 등 핵심시책 위주의 평가를 실시하고 평가대상 시책과 지표를 통·폐합하여 국가위임사무, 국가보조사업, 국가 주요시책 등을 중심으로 실적입력과 상호열람은 물론 비교평가가 쉽게 이루어질 수 있도록 제출서식과 증빙자료 목록을 표준화하였다. 또한 「평가일몰제」를 도입하여 주기적으로 평가의 필요성을 검토하여 불필요한 평가 폐지 및 평가 남설을 방지하고 현지검증, 합동 실적검증 실시 등으로 평가의 신뢰성을 확보하고 있다.

넷째, 수요자 중심의 평가 확대 및 평가의 객관성이 제고된 점이다. 평가 전 과정에 관련기관의 참여를 확대하였는데, 평가지표 개발단계에서

부터 중앙부처·지표개발T/F위원 워크숍, 중앙부처·지자체·지표개발 T/F위원 합동워크숍 등을 실시하여 중앙부처, 지자체 담당자 및 민간전문가들이 참여한다. 평가보고서의 수요자는 정책결정자, 예산당국, 평가주무부처, 정책·사업 대상집단, 학계, 기타 이해관계자 등 다양한데, 다양한 수요자들에게 평가내용을 전달하기 위해서는 각 수요자에게 적합한 형태로 요약·설명하고 평가보고서를 배포하는 일이 필요하다(고영선외, 2004: 187).

평가시책별로 행정수혜를 받는 주민들의 고객체감도 조사를 확대 실시하는 한편, 재정자립도 및 보정지수 등 지역 특성을 반영한 지표를 개발하며 지방자치단체 간의 유·불리를 방지하기 위하여 정량적 계량지표에 대한 보완 차원에서 정성지표¹⁷⁾를 확대 도입하고 있다. 정성지표는 부서에 주어진 내외적인 환경에 의하여 실적이 좌우되는 한계나 성과지표에 반영되지 않는 성과 등을 보완할 수 있으며, 평가대상 부서의 업무추진력, 전문 실무지식, 기획력, 정확성 등을 종합적으로 평가하게 된다.

다섯째, 기존의 서면평가 대신 VPS를 활용한 On-line 공개평가 시스템 구축·운영으로 평가의 시스템화 및 투명성 확보가 가능하게 된 점이다.¹⁸⁾ 지방행정평가정보시스템(VPS)을 활용하여 합동평가를 실시함으로써 피평가 기관인 지방자치단체의 의견을 언제든지 수렴할 수 있도록 하였으며, 평가분야별 외부전문가로 평가단을 구성하여 평가의 공정성과 신뢰성을 확보하였고, 각 시책의 특성에 적합한 평가지표를 개발하여 평가의 적정성이 확보되었으며, 우수 지방자치단체에 재정인센티브를 지급하여 시·

17) 성과지표 달성도를 중심으로 하되 노력도에 비하여 실적이 미흡한 부서의 평가점수 보완의 성격을 가진다.

18) 평가시책 선정 및 지표개발, 실적검증, 보고서 작성 및 평가결과 환류에 이르는 전 과정을 시스템화하여 평가의 투명성을 제고하고, 관계기관 간 상호토론 및 의견수렴, 정보공유 등을 상시화 하였다.

도의 수용성을 제고하고, 평가결과를 인터넷 등에 공개하여 국민의 수용성을 확대하였다(류영아, 2010).

여섯째, 평가결과의 환류 기능이 강화되었다. 평가결과 활용은 좁은 의미로 보면 평가보고서의 건의에 따라 즉각적으로 해당 정책이나 사업과 관련된 어떤 결정을 내리는 것이고, 넓은 의미로 보면 평가의 결과가 다른 요인들과 더불어 서서히 사업에 관련된 의사결정방향을 변화시킬 수도 있는 영향까지 포함한다(김명수, 2003:

215-217). Vedung(1997)은 평가결과의 활용이 잠재적인 평가사용자에게 정확한 정보, 사후적고찰을 위한 현명한 판단, 장래의 행동에 대한 효율적 대안을 제공해 주는 것으로 정의하였다.¹⁹⁾

평가결과를 중앙부처, 시·도에 통보하고 언론 및 인터넷에 공개하는 한편, 합동평가 결과보고서 및 우수사례집을 발간하고 평가결과 공유 확산을 위한 컨퍼런스를 매년 하반기에 개최함으로써 평가결과가 우수한 시책을 타 지자체에 보급·확산시키고 있다.²⁰⁾ 또한 분야별로 합동평가 우수 지자체에 대해서는 재정인센티브로 특별교부세를 지원함으로써 국정시책에 대한 지방자치단체의 관심을 제고한다. 2004년 합동평가('03년 실적)의 재정인센티브는 약 100억 원이었으나 2009년은 347억 원으로 약 3.5배 증가하였다. 재정인센티브는 지방자치단체 차원에서는 합동평가에서 좋은 성과를 창출하기 위하여 적극적으로 업무를 수행하도록 하는 동

19) 평가 결과는 평가 전반의 효과를 점검하는 작업으로, 평가의 결과를 여러 측면에서 고려하고 향후 평가의 수정 방향을 제시하기도 한다(Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 178). Leviton&Hughes 등은 평가의 활용에 영향을 미치는 요인들로 적실성, 적시성, 평가연구 방법의 질, 의사소통, 개인적 요인 등을 제시하고 있다(Leviton&Hughes, 1981: 541; Patton et al, 1977: 155).

20) 이종수(2002)는 평가결과의 환류 측면에서 평가결과를 주민에게 정확하게 전달하는 과정이 생략되어 있다고 한다.

기를 부여하고 있다(박혜육, 2011). 합동평가를 위하여 노력한 지방자치단체 유공 공직자를 선정하여 훈·포장, 대통령·국무총리·안전행정부 장관 표창을 수여하고 있다. 이와 더불어 2011년부터는 합동평가 결과가 부진한 시책 등에 대하여 정확한 원인 분석과 개선방안 등을 제시하는 행정컨설팅²¹⁾도 운영하고 있다.

제 2 절 지방자치단체 합동평가의 수용성

1. 수용성의 중요성

제도가 조직에서 의도한 바대로 적용 및 운영되기 위해서는 제도를 운영하기 위한 전담 조직이 생성되어야 하고, 이에 필요한 조직의 구조 변화가 필요하다. 조직의 변화는 제도가 조직 내에서 영향을 미치는 범위에 비례하여 변화의 크기를 예상할 수 있다. 제도가 조직의 일부분 또는 일부의 구성원들에게 영향을 미칠 경우에는 조직의 변화도 미미할 수 있으나, 조직 전체에 영향을 줄 경우에는 조직의 혁신을 가져올 수 있다.

평가제도의 도입은 이를 받아들이는 조직에 적지 않은 영향력을 미칠 수 있다. 평가제도가 조직 내에 도입되면 조직의 구조와 조직의 환경, 조직 구성원의 인식과 가치체계가 모두 변화할 수 있다. 조직은 끊임없

21) 합동평가가 단지 평가로 그치는 것이 아니라 지방자치단체의 평가역량을 제고하고, 더 나아가 행정수준을 향상시키기 위해서는 컨설팅을 실시하는 것이 필요하다. 그러나 컨설팅이 효과적으로 이루어지기 위해서는 컨설팅의 목적과 방법이 분명해야 하며, 체계적인 준비가 필요할 것이다.

이 자원을 투입하고 전환하며 산출하는 동시에 외부환경과 지속적으로 상호작용하면서, 변화하는 환경에 적응해 나간다는 점에서 살아있는 개체로 볼 수 있기 때문이다(Morgan, 1986). 조직은 외생적 자극과 내생적 자극에 따라 끊임없이 변화와 발전을 추구하게 되는데 이러한 자극에 대한 반응은 조직의 구조와 규범, 특성 등에 따라 다양한 형태의 태도와 행동으로 나타난다(이건찬, 2010).

따라서 평가제도는 조직 구성원들의 수용이 전제가 되어 있어야 함을 포함하고 있다. 제도를 받아들이는 조직 내외부적 조건이 갖추어지지 않은 상태에서 무리하게 평가가 강행될 경우 구성원들은 저항하게 되며 수용한다 할지라도 결국 피동적이고 형식적으로 호를 가능성이 크다(김동삼, 2003). 평가제도에 대한 조직 구성원의 수용성 논의가 필요한 이유이다.

2. 수용성의 개념과 의의

수용성이라는 개념은 연구자들에 따라 다양하게 해석되고 있으나, ‘무엇인가를 받아들이려는 자발적 의지’라는 범위 내에서 의미의 일치가 이루어지고 있는바, ‘어떤 것을 받아들이는 긍정적인 태도이면서도 합리적이며, 주관적 인지를 통해 내재화하여 활용하는 것(이석환 · 조주연, 2010)’으로 정의할 수 있다.

수용성은 순응이나 동조의 개념과 혼용되어 사용하는 경우가 많다(이철주, 2009). 수용성과 순응은 동일한 의미로 사용하는 경우가 많지만, 동조의 개념까지 포함시키는가에 대해서는 논란이 있다. 동조는 ‘행동규

범에 일치하는 방향으로 명시적 또는 묵시적으로 행동을 수정하는 것' 을 말하거나 '가치를 받아들인다' 는 점에서 수용이나 순응의 개념과 다르지 않다는 견해가 있다(노화준, 2007; 최봉기, 2004).

순응의 개념은 보통 정책학에서 자주 논의되는데, 이는 정책 성공과 실패의 결정 요인이 정책대상집단 및 정책대상자의 순응을 확보하는 것이기 때문이다. 순응이라는 개념에 대해 Young(1979)은 '특정의 행동규정에 일치하는 특정 행위자의 모든 행동' 이라고 정의하였고, 정정길(1999)은 '정책이나 법규에서 요구되는 행동에 따르는 행위' 라고 정의하고 있다.

순응과 수용성을 구별하는 입장에서는 순응은 외면적 행위만이 변화된 상태인데 반하여 수용성의 개념은 내면적 가치체계의 변화까지도 포함하는 보다 폭넓은 개념이라고 정의하고 있다(Duncan, 1981; 황성원 외, 2008; 노화준, 2007). 또한 시간적인 개념을 도입하여 수용성이 순응의 개념보다는 장기간에 걸친 행동의 변화라는 견해도 있다(노화준, 2007).

순응과 수용성을 구별하는 것은 무의미하다는 것이 일반적이다. 이것은 어떠한 현상에 대하여 이해관계가 있는 대상자의 경우 내면적 가치체계의 변화가 없는 한 외면적 행동 변화는 존재할 수가 없기 때문이다.

제도의 수용성은 일반적인 수용성의 개념을 '제도' 에 한정시킨 것이다. 제도 수용성에 대한 개념은 Duncan(1981)의 연구에서 출발한다. 그는 제도의 수용성을 제도의 도입으로 인하여 영향을 받는 대상자나 집단들의 '외형적인 행동 변화 뿐 만 아니라 내면적 가치체계 및 태도가 변화된 상태' 라고 정의하고 있다.²²⁾

22) 제도는 조직 구성원들의 행태에 대한 변화나 통제를 요구하게 된다. 제도로 인해 영향을 받은 조직 구성원들은 어떠한 행태로든지 반응을 하게 되는데, 이때 나타나는 반응은 수용, 순응, 복종, 지지, 관여, 불응, 저항, 거부, 반대 등 다양한 형태로 나타나게 된다. 다양한 행태 변화들은 긍정적인 측면에서의 변화는 수용이나 순응으로, 부정적 측면에서의 변화는 저항, 불응으로 설명된다.

성과평가제도의 수용성에 대한 연구들은 수용성의 개념을 조직에 도입된 제도에 대하여 구성원들이 이를 받아들이는 정도라고 정의하고 있는 것이 일반적이다(남창우 외, 2008). 이것은 조직에 투입되는 여러 제도들이 조직 구성원을 변화시키는 데 궁극적인 초점을 두고 있다는 관점에 입각한 것이다(Duncan, 1981). 수용성은 제도의 요구에 대해서 반응하는 것이고 반응의 범위는 단순한 행위의 수공에서 진정성을 갖춘 행위의 수공 정도까지의 범위 사이라고 할 수 있다(황성원 외, 2007). 제도의 수용성에 대하여 수용성을 저항의 반대적 개념으로 해석하여 조직 구성원의 직무만족과 비슷한 개념으로 보기도 한다(배귀희, 2005). 이것은 조직 구성원이 제도에 대하여 수용성이 높으면 제도에 대하여 낮은 저항적 태도를 보이고, 반대로 수용성이 낮은 경우에는 높은 저항으로 나타나 제도에 소극적이고 저항적인 행태를 보인다는 데 중점을 둔다.

평가제도의 수용성의 개념을 정의하면서 조직 구성원의 행동 변화를 적극적·소극적으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 보편적으로 수용성의 개념에 순응이나 합의와 같은 적극적인 행동 변화를 포함시키는 경우가 일반적이다. 소극적인 행동 변화인 무관심이나 무반응과 같은 변화들을 수용성의 범주에 포함시킬 수 있는가에 대한 논의가 있다. 원자력 발전소에 대한 수용성을 분석한 사례에서 정책이 상식적인 수준에서 용인할 수 있는 수준이면 대상 집단은 이를 수용할 수 있고(김서용 외, 2007), 공공감사에 대한 수용성을 정의하는 사례에서 실제로 감사행위를 받아들인 것처럼 보이더라도 이는 형식적인 측면이 강하다는 입장을 제시하고 있다(류준호, 2006). 즉 적극적인 변화는 겉으로 드러나지만 소극적인 변화는 드러나지 않아 이를 구분하기가 어렵다는 것이다.

현실적으로 제도나 정책을 수용하고 있는가를 측정하는 것은 대상 집단이나 대상 조직의 구성원들에 대한 인터뷰나 설문조사를 통하여 간접적으로 측정하는 방법이 우선적으로 고려될 수 있다. 하지만 제도나 정책과 직접적인 영향관계가 있지 않거나, 법적 또는 규정에 따라 무조건적으로 순응하는 동조현상을 파악하기는 용이하지 않다. 제도의 수용성에 대한 판단은 제도를 받아들이고 있는가에 초점을 두는 것과 조직 구성원이 제도를 숙지하고 이를 통하여 제도가 의도하는 바를 외면적으로 표출하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이러한 이론적 논의를 바탕으로 평가제도의 수용성 개념을 ‘평가제도에 대하여 조직 구성원이 내외면적으로 받아들이고 이에 따른 행동 변화를 가져오는 정도’ 라고 정의할 수 있다(류도암, 2011).

3. 제도에 대한 조직 구성원의 저항과 수용성

평가제도가 조직 내에서 성공적으로 정착되기 위해서는 조직 구성원인 가치 및 태도에의 반영을 통하여 평가제도를 받아들여야 한다. 제도가 조직 구성원에게 수용되지 못할 경우 제도는 형식적인 운영에 그칠 뿐 제도의 지속성이 확보되지 못한다.

제도에 대한 저항의 이론적 검토를 위하여 조직 구성원의 저항의 발생 배경부터 파악해 보자면, 조직 구성원의 저항은 조직 변화과정에서 많이 발생한다. 조직은 현재의 조직상태를 변화시키고자 하는데, 조직 구성원의 저항이 발생하는 것은 ‘변화’에 대한 거부감이 가장 크다고 할 수 있다. Kaufman(1971)에 의하면 조직 구성원들은 현재의 이해관계 구조를 지키기 위해서 안정된 집합적 이익을 유지하고자 하며, 현재의 상태를

편안하게 유지하기를 바란다. 조직 내에 평가제도는 조직구조와 조직 구성원의 행태 변화를 가져와 저항의 발생 가능성을 내포하고 있다. 저항에 대하여 Dessler(1980)가 ‘조직변화 효과를 감소시키는 부정적인 태도나 행위’로 정의하거나, Zaltman(1983)이 ‘현재 상태를 변경하도록 하는 압력에서 현재 상태를 유지하려고 하는 어떤 행동’으로 정의하는 것도 이 때문이다.

조직 내 저항의 원인은 학자들마다 다양하게 제시하고 있다. 이종수(2005)는 조직이 변화하기 위하여 설정하는 목적이나 수단적 측면에서 접근하는 경우나 한 조직을 둘러싸고 있는 환경적 측면의 접근을 하고 있으며, 조직 구성원의 개인적 속성 측면에서 접근하기도 한다(Hellriegel et al., 1992; Borins et al., 2001; 오석홍, 2005).

첫째, 조직이 변화시키고자 하는 개혁의 목표 및 내용과 관련해서 조직 구성원의 이익 및 권한이 상실되거나, 조직이 변화하고자 하는 상태에 불신하거나 불확실하다고 인식하는 경우이다(이종수, 2005). 새로운 제도나 정책이 달성하고자 하는 목표는 미래지향적이고 달성하고자 하는 목표를 통하여 조직이 바람직한 상태가 된다는 것도 불확실하다. 불확실성이 강할수록 조직 구성원이 현 상태를 유지하고 싶은 경향이 높다.

둘째, 조직을 변화시키기 위한 추진방법 및 절차와 관련하여 조직 변화과정에서 조직 구성원의 의사결정과정에서 참여가 배제되거나 개혁의 추진시기나 추진자에 대한 낮은 신망 등이다(Thompson et al., 1996; 이종수, 2005; 오석홍, 2005). 조직에 제도나 정책이 도입되고 이를 운영하는 입장에서 조직 구성원의 저항은 발생하게 된다. 특히 조직의 최

고 관리자에 대한 신뢰가 형성되지 못할 경우에 조직 구성원의 불안감은 커질 수밖에 없고, 조직 구성원이 제도나 정책을 추진하기 위한 의사결정과정 속에 참여하지 못할 경우에는 소외감이 가중되어 조직 구성원의 저항은 거세어질 수밖에 없다.

셋째, 조직 구성원은 조직변화에 대하여 심리적으로 불안해한다. 조직 내에서 조직변화가 일어나기 전까지 조직 구성원이 보유하고 있는 인식이나 습관 등은 장기간의 학습과정을 통해 축적되어온 것이다(Borins et al., 2001). 조직의 변화를 위해 도입하는 제도나 정책은 조직 구성원의 가치 변화를 유도하고, 조직 구성원에게 새로운 학습을 요구하게 된다. 조직 구성원은 변화에 대한 두려움을 가지게 된다.

조직의 변화에 대한 조직 구성원의 저항이 항상 조직에 부정적으로만 작용하는 것은 아니다. Piderit(2000)에 의하면 저항은 긍정적인 저항과 부정적인 저항으로 구분할 수 있으며, 긍정적 저항은 조직에서 긍정적인 아이디어로 인식해 이를 적절히 관리하면 조직의 발전에 효과적일 수 있다. 성과평가제도가 조직 구성원의 저항을 가져올 수 있지만 이를 긍정적으로 해석하여 저항의 원인을 제거하면 제도가 성공적으로 정착되고 조직의 효과성을 도모할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다. 즉 평가제도에 대한 저항의 원인인 조직 구성원의 불안감, 목표의 불분명성, 제도의 추진방법 또는 절차의 비합리성, 비민주적인 의사결정 등을 최소화하는 것이 제도에 대한 조직 구성원의 수용성을 확보하여 제도를 성공적으로 운영하는 방안이라고 생각해 볼 수 있다(류도암, 2011).

제 3 절 지방자치단체 합동평가 및 수용성 선행연구

1. 지자체 합동평가의 선행연구 검토

2001년부터 정부업무 등의 평가에 관한 기본법에 따라서 합동평가가 정기적으로 실시되고 있음에도 불구하고 이에 대한 연구는 상당히 일천하며, 기존의 연구도 주로 합동평가에 직·간접적으로 관여하였던 평가위원들을 중심으로 전개되어 왔다.

정부업무평가기본법의 제정 이전의 합동평가에 관한 기존의 연구들은 주로 합동평가제도의 문제점 및 이들의 개선방안에 중점을 두고 있다.²³⁾ 즉, 연도별로 이루어진 합동평가에서 나타난 문제점에 대한 지적 및 이를 해결하기 위한 방안 모색 관점에서 합동평가를 연구한 논문들이 주류를 형성하고 있다.

김현구·박희정(2003)은 광역자치단체 합동평가체제에 대한 실증분석을 위해 크게 평가여건범주와 평가활동범주로 구분하고 평가여건범주는 평가환경, 평가목적, 평가기관, 대상기관으로, 평가활동범주는 평가방법, 평가내용, 평가결과로 구성하였다.

이혜영·최성락(2005)은 합동평가의 결과가 활발하게 활용되기 위해서는 벤치마킹을 통한 행태적 측면의 활용과 인센티브 제공을 통한 동기부여 측면의 활용이 강조되어야 한다고 결론지었다.²⁴⁾

23) 실제로 그동안 많은 학자들의 연구에서 합동평가가 지방자치에 실질적인 도움을 주기 보다는 중앙부처의 정책개선에 활용되었다는 지적이 있어왔다(김현구외, 2003; 박우서, 2005; 이혜영외, 2005; 박해육외, 2007).

24) 박우서(2005)는 합동평가 개선을 위해 평가방법의 신뢰성 확보, 평가결과의 적극적

박해육(2006)은 합동평가 중 환경관리 분야의 이의제기를 네트워크 측면으로 분석하여 개선되어야 하는 시책 및 지표를 제시하였고, 박해육·이상묵(2007)은 영국의 종합성과평가제도가 합동평가에 주는 시사점을 도출하면서, 합동평가 결과 부진한 분야에 대한 확인이 필요하다고 결론 지었다.

류영아(2010)는 계층분석적 의사결정(AHP) 기법²⁵⁾을 활용하여 합동평가에 영향을 미치는 여러 요인 중 가중치가 높은 요인을 분석하였는데, 합동평가의 성공을 위해서는 합동평가 결과를 활용하는 것이 가장 필요하고 합동평가 내용에 대한 고민이 필요하다고 보았다. 박해육(2011)은 기존의 학자들이 제시한 합동평가의 문제점을 분석하고 이러한 개선방안이 실제로 반영되었는지 여부를 평가하면서 부족한 부분의 재설계를 강조하였다(류영아, 2012).

류영아(2012)는 지방자치단체 합동평가에 대한 지방자치단체 공무원의 인식을 점검하는 목적으로 설문조사를 수행한 결과, 모든 지방공무원들이 합동평가에 대해 유사하게 인식하고 있고, 우수 직원 개인에 대한 인센티브가 필요하다고 인식하는 것으로 나타났으며, 협력의 필요성을 강조하고 있다.

공개, 평가결과에 따른 인센티브 부여가 필요하다고 보았다.

25) AHP 기법은 복잡하고 비구조화된 문제들을 계층적으로 분해하고, 각 계층 내에서 1:1 비교 방식을 통해 각 기준의 상대적 중요도에 대한 가중치를 계산하는 방식이다.

2. 수용성의 선행연구 검토

국경복·목진휴·이석환(2007)은 국가보훈처를 대상으로 한 연구에서 수용성에 영향을 미치는 핵심요인으로 하드웨어적 차원에서의 지표체계의 인과적 연계성과 소프트웨어 차원에서의 성과지도(performance coaching)라는 두 변수를 독립변수로 고려하여 분석하였다. 연구결과 지표도출과정에서 전 구성원의 참여가 중요하며 이 경우 성과지도가 성과평가시스템의 수용도와 효과성 인식에 유의미한 영향을 미치는 것으로, 지표체계의 연관성은 전반적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 제시하였다.

황성원(2007)은 청와대 등 11개 부처를 대상으로 한 연구에서 수용성에 영향을 미치는 4가지 측면을 제도적 측면, 경제적 측면, 문화적 측면, 정보시스템 측면으로 구분하였다. 이를 각각 개인적인 측면과 조직적인 측면으로 나누어 8가지 측면에서 수용성에 영향을 미치는지 여부를 측정하였다. 구체적 요인으로는 성과평가의 제도화, 성과평가의 절차적 공정성, 성과평가 결과의 공정성, 평정자에 대한 신뢰성, 평가구조의 신뢰성, 지표의 신뢰성, 제도의 유지비용, 제도의 적용비용, 제도의 행정적 비용, 인센티브의 적절성, 인사제도와의 연계성, 개인의 심리적 압박감, 조직문화(운명주의/계층주의, 개인주의/평등주의), 주관적 규범성, 개인적 성향, 정보시스템 지원정도, 시스템 정보유용성, 시스템 사용용이성 등 19개를 독립변수로 설정하였다. 이중 유지비용, 적용비용, 인센티브를 제외한 나머지 요인들이 모두 수용성에 영향을 미치고 있다는 점을 발견하였다.

강영철(2008)은 중앙행정기관 공무원을 대상으로 한 연구에서 성과평가제도의 수용성을 종속변수, 조직구조, 조직문화, 의사소통, 성과지표,

리더십을 독립변수로 각각 선정하여 상호간의 인과관계를 분석하였다. 분석결과 조직구조 중 자율성, 조직문화 중 합리·발전문화, 성과지표 등이 성과평가제도의 수용성에 각각 영향을 미치고 있다고 보았다. 이러한 분석결과는 자율성을 보장하며, 효율성을 강조한 조직구조 및 문화와 성과지표의 유용성이 보장될수록 성과평가제도의 수용성이 높아진다는 것을 의미한다고 하였다.

황성원 · 최진식 · 김승언(2008)은 기상청 등 8개 기관의 소속 공무원을 대상으로 한 연구에서 조직몰입과 직무몰입을 독립변수로 설정하여 성과평가제도 수용성에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하였다. 연구 결과 조직몰입은 성과평가제도의 수용성에 부(-)의 영향을 미치고, 직무몰입은 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 또한 조직 전체의 성과향상과 발전을 위한 제도라는 성과평가의 외국에서의 도입취지가 우리 정부에서는 다르게 운영되고 있다고 제시하였다.

최형섭 · 서현식 · 오재인(2009)은 목표설정 환경의 특성으로 경영진의 관심, 비전/전략과 연계성, 기관평가와의 관계를 선정하여 독립변수로 하고, 목표의 특성으로 성과지표의 구체성과 난이도를 선정하여 매개변수로 하여 연구를 진행하였다. 연구결과 경영진의 관심은 성과지표의 구체성과 난이도에 정(+)의 영향을 미치고, 비전/전략이나 기관평가와 관련된 성과지표는 난이도가 높은 것으로 나타났다. 또한 성과지표의 구체성은 평가의 수용성에 정(+)의 영향을, 지표의 난이도는 평가 결과에 부(-)의 영향을 미치는 것을 확인하였다.

이석환 · 조주연(2010)은 광역 및 기초지방자치단체를 대상으로 평가체계요인과 내부 동기요인으로 구분하여 성과평가제도의 수용성을 분석하였다. 즉 평가 체계요인으로 평가방법과 운영의 타당성, 평가지표 활용의 실용성, 평가결과 반영의 공정성을 선정하였고, 내부 동기요인으로

조직몰입도와 직무만족도를 각각 선정하였다. 또한 이러한 관계가 관리직과 하위직 공무원들 간에 다르게 나타날 수 있음을 가정하여 이를 통제변수로 사용하여 분석하였다. 연구의 분석결과 성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인들 중 성과평가결과에 대한 공정성과 성과지표 활용과 관련된 실용성에 대한 인식이 평가제도 전반의 수용성을 올리는 요인들이었고, 예상과는 달리 평가방법과 운영상 타당성에 대한 인식은 수용성과 유의미하게 연결되지 않았다. 조직몰입의 경우 유의수준 0.1에서 수용성에 유의미한 영향을 미치고 있었으나 직무만족은 수용성에 영향을 미치지 않았다. 통제변수인 관리직과 하위직 공무원들 간 인식의 차이를 분석해 보면, 평가 체계요인과 관련해서는 평가지표의 활용성에 있어 관리직 공무원들이 하위직 공무원들보다 더 높게 인식하고 있는 것으로 나타난 반면, 내부 동기요인 중에서는 조직몰입이나 직무만족에 있어 별다른 차이가 없다고 제시하였다.

<표 4> 선행연구 검토

분류	연구자	연구 대상	연구 내용	평가 요인
합동평가	김현구 · 박희정 (2003)	평가기관, 평가대상기관	합동평가 발전방안 제시	평가환경, 평가목적, 평가기관, 대상기관, 평가방법, 평가내용, 결과처리
	박희정 · 조성호 (2004)	지방자치단체 평가 제도	한국과 영국을 비교, 분석	제도의 포괄성, 참여자간의 파 트너십, 평가과정의 합리성
	박우서 (2005)	합동평가 제도	합동평가 발전방안 제시	평가주체, 평가목표, 평가내용, 평가방법, 평가결과활용, 인센 티브, 주민참여, 수용성

분류	연구자	연구 대상	연구 내용	평가 요인
합동평가	이혜영 · 최성락 (2005)	합동평가 결과활용의 실태	합동평가 결과활용 방안 제시	평가결과활용실태, 평가결과활용방식, 평가결과활용미흡원인
	박해육 (2006)	평가대상기관 (지자체)	지자체의 이의제기 분석	환경관리 분야의 시책 및 지표
	박해육 · 이상목 (2007)	영국의 종합성과평가 제도	합동평가에의 시사점 분석	기관평가, 재정평가, 서비스평가, 개선도평가
	류영아 (2010)	합동평가 평가자의 인식	합동평가 영향요인의 중요도 분석	평가제도, 평가목적, 평가인력, 평가예산, 평가시기, 평가방법, 평가내용, 평가결과공개, 평가결과활용
	박해육 (2011)	합동평가 제도	학자들의 기존 연구내용 분석	평가환경, 평가시책, 평가지표, 평가방법, 평가주체, 평가결과활용
	류영아 (2012)	합동평가 피평가자인 지자체 공무원의 인식	합동평가에 대한 지자체 공무원들의 인식 분석	리더십, 제도, 조직, 인력, 예산, 의사소통, 협력, 공개, 인센티브, 벤치마킹
수용성	국경복 · 목진휴 · 이석환 (2007)	수용성에 영향 미치는 핵심요인	국가보훈처의 성과평가시스템의 수용도와 효과성 인식 분석	지표체계의 인과적 연계성, 성과지도, 지표도출과정에서의 전 구성원의 참여
	황성원 (2007)	수용성에 영향 미치는 핵심요인	11개 부처 대상, 수용성에 영향을 미치는 요인 분석	성과평가의 제도화, 절차적 공정성, 결과의 공정성, 평정자에 대한 신뢰성, 평가구조의 신뢰성, 지표의 신뢰성, 인센티브의 적절성, 인사제도 연계성, 개인의 심리적 압박감, 조직문화, 개인적 성향 등
	강영철 (2008)	성과평가제도의 수용성에 영향 미치는 요인	중앙행정기관 공무원 대상, 수용성에 영향을 미치는 요인 분석	조직구조, 조직문화, 의사소통, 성과지표, 리더십
	황성원 · 최진식 · 김승언 (2008)	성과평가제도의 수용성에 영향 미치는 요인	기상청 등 8개 기관 공무원 대상, 수용성에 영향을 미치는 요인 분석	조직몰입, 직무몰입

수용성	최형섭· 서현식· 오재인 (2009)	성과평가제도의 수용성에 영향 미치는 요인	수용성에 영향을 미치는 요인 분석	경영진의 관심, 비전/전략과 연계 성, 기관평가와의 관계, 성과지표 의 구체성과 난이도
	이석환· 조주연 (2010)	성과평가제도의 수용성에 영향 미치는 요인	광역·기초지자체 대상, 수용성에 영향을 미치는 요인 분석	평가방법과 운영의 타당성, 평가 지표 활용의 실용성, 평가결과 반영의 공정성, 조직몰입도, 직무 만족도

※ 류영아(2012) 재인용

제 4 절 연구변수 설정

1. 합동평가제도의 수용성 : 종속변수

합동평가제도의 성공적인 운영을 위해서는 제도적인 측면 뿐 만 아니라 제도를 운영하는 조직구성원들의 인식 등을 고려하는 다차원적인 접근이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구에서 종속변수로 설정된 합동평가제도의 수용성은 앞서 고찰한 선행연구를 참조하여 ‘합동평가에 대한 조직 구성원의 인식정도’로 조작적으로 정의한다. 선행연구들 중 공무원들을 대상으로 Likert 5점 척도를 사용해 측정된 결과 공무원들의 성과평가제도의 수용성은 대체로 5점 척도의 중간인 3점을 상회하고 있다. 주의할 점은 수용성 수준에 차이가 있을 것이므로 평균값을 단순 비교하는 것은 의미가 없을 것이다.

2. 조직 · 직무특성 변수 : 독립변수1

1) 조직몰입

조직몰입(organizational commitment)은 Becker(1960)가 ‘사람들이 기왕의 투자 때문에 지대한 관심을 갖고 어떤 행위를 지속하려는 현상’ 이라고 정의한 이후 March & Simon은 인간은 기계와 달라서 그들 자신의 위치를 상대방의 가치와 관련지어 생각할 때 상대방의 목표를 자기의 것으로 만듦으로써 자신의 위치를 평가한다고 정의하였다(김병섭 · 박광국 · 조경호, 2000).

조직몰입의 개념정의 유형은 조직몰입을 연구한 학자와 연구대상에 따라 너무나 많은 측면(Morrow, 1983)으로 정의되어 있고, 매우 다양하지만(김점훈, 2009), 최근 국내 연구들을 종합하여 볼 때 행동에 관심을 갖는 행태적 접근유형, 심리적 요인에 관심을 갖는 태도적 접근유형, 조직과 구성원의 교환관계로 파악하는 교환적 접근유형으로 구분해 살펴볼 수 있다.

본 연구에서는 조직원들의 몰입을 다양한 측면에서 이해해야 올바른 정의가 가능하다는 견해를 타당하게 수용하고, 조직몰입에 대한 김재현(2001)의 개념정의로 이해하고자 하였다.

따라서 조직몰입은 ‘조직을 위해 노력을 다하고자 하는 의사(willingness), 개인과 조직 간의 심리적인 결속의 형태로서 조직의 목표와 가치관을 동일시(identification), 개인이 직무역할에 심리적으로 몰입함으로써 조직에 남아 있기를 바라는 강한 욕구 혹은 집착성(attachment) 및 조직에 애착을 갖는 충성심(loyalty)’으로 정의하여 조

직에 대한 개인의 일체감, 집착, 관여, 동일시, 소속감 등의 정도를 말한다(양창삼, 2007). 본 연구에서도 인지적 요소에 해당하는 '조직목표 수용', 정의적 요소인 '조직에 대한 애정', 행동적 요소인 '조직을 위한 노력'을 측정지표로 구성하였다(유희성, 2003).

2) 직무만족

직무만족(job satisfaction)은 다차원적 개념으로, 널리 알려진 분류는 직무만족을 내재적 만족(internal satisfaction)과 외재적 만족(external satisfaction)으로 구분한다. 내재적 만족은 직무의 난이도, 도전감, 중요성, 다양성, 책임 등 직무 그 자체의 내재적 가치가 주는 만족감이며 외재적 만족은 보상, 작업환경, 승진 등 직무수행의 결과에 따라 직무 외적으로 부여된 보상가치에 대한 만족을 의미한다. 대체로 직무만족은 오랫동안 조직의 성과에 중요한 의미를 가진 요인으로 추정되어 왔으며, 대다수 연구들은 직무만족과 조직몰입, 직무성과(job performance) 사이에 어떤 관계가 있다고 가정한다(김용동, 2007).

직무만족의 기본가정은 조직 구성원들이 그들의 직무에 만족하면 할수록 그들의 작업성과나 생산성이 증가한다는 것이지만, 역으로 높은 생산성이나 업무성과가 업무만족을 유도한다는 주장도 제기되고 있다(배귀희, 2005).

직무만족과 유사한 개념으로 직무몰입(job involvement)은 조직 구성원이 조직 내 자기 직무에 몰두하고, 애착이나 열정을 갖고 조직성과에 기여하는 것(배성현, 2001)으로 정의하고 있다. 황성원 · 최진식 · 김승언(2008)은 직무몰입은 조직 전체에 대한 태도나 신념을 의미하는 조직

몰입과 구분되고, 직무상황에 대한 감정적 상태를 나타내는 직무만족과도 구분되는 것으로 보아 조직몰입, 직무몰입과 성과평가의 수용성 간의 관계를 분석하였다. 하지만 직무몰입 없이 조직몰입이 없고 조직몰입 없이 직무몰입이 없을 만큼 조직몰입과 직무몰입은 서로 연관되어 있고(양창삼, 2007), 개념적으로 매우 유사하지만 조직몰입이 직무몰입보다 광의의 개념으로서 조직 구성원의 조직에 대한 태도를 중심으로 이루어지는 심리상태와 행동까지를 포함한다(허철부, 1983). 이러한 두 개념 간의 관계 및 차이점을 정리해 볼 때 대상을 직무로 한정한다면 직무몰입은 조직몰입에 포함될 수 있는 개념(유희성, 2003)이므로 직무몰입은 연구의 분석대상에서 제외하였다.

본 연구에서의 직무만족의 측정은 합동평가제도 수용성의 독립변수 중의 하나로 전반적인 만족도를 확인하고자 하는 데 있다. 따라서 국내 연구를 중심으로 내·외재적 만족요인 중에서 본 연구의 목적과 대상을 고려해 ‘판단의 재량권(책임)’, ‘직무의 중요성(성취감)’, ‘직무의 환경²⁶⁾’, ‘직무 관련된 승진’을 선정하였다.

3) 조직문화

조직문화(organizational culture)란 다양하게 정의되고 있지만 조직문화는 조직 구성원 모두가 함께 가지고 있는 가치와 신념, 규범과 전통, 지식과 이념, 습관과 기술 모두를 포괄하는 종합적 개념이다(양창삼, 2007). Schein(1992)에 의하면 조직문화는 보다 심층의 기본가정 및 신

26) Garnett(1992)는 정부성과관리에서 의사소통이 중요하다고 강조하면서 동료 및 다른 조직과의 의사소통 방식 및 목적을 제시하였다.

념으로 조직 구성원에게 공유되고 무의식 속에 작용하며 한 조직이 그 자신과 주변에 대하여 아주 당연한 것으로 받아들이는 관점을 제공한다(김인희, 2008 재인용). 또한 조직문화는 과거의 역사와 경험의 산물로써 상당한 역사를 갖고 있는 조직의 경우에만 발견될 수 있는 것으로 쉽게 변화하지 않는 속성을 지니고 있으며, 조직문화의 특성과 강도가 조직의 효과를 결정한다(김인수, 2008)고 믿고 있어 중요시 된다.

조직문화의 구성요소는 다양하게 이해되고 있지만 조직문화의 핵심은 구성원들이 공유하고 있는 기본가정으로서 조직의 존속을 위하여 해결하여야만 하는 문제들을 해결하는 방식이라는 데 의견이 일치되고 있다(김성수, 2008).

조직문화의 유형에 대한 연구도 학자에 따라 다양하게 전개되고 있다. 조직문화의 유형을 구분하는 것은 조직문화를 중심으로 조직의 여러 가지 문제를 연계시켜 연구하려 할 때 유용하며 조직이 당면한 환경에서 대응하고 적응하기 위해서 무엇이 요구되는가를 구체화시켜준다(유희성, 2003).

4) 리더십

학자들은 평가의 성공을 위해 리더십이 중요하다고 보고 있다(Cohen&Eimicke, 1995; Boyne et al, 2004; Yarbrough et al, 2011).

리더십²⁷⁾에 대하여 Stogdill(1974)은 ‘목표설정과 목표달성을 위하여 노력하는 조직적 집단 활동에 영향을 미치는 과정(행위)’라고 정의하였고, Bennis(1989)는 ‘마치 미인과 같아서 정의하기는 어렵지만, 보면 안

27) Chemers(1997)는 ‘리더십은 공동의 과업을 성취하는 과정에서 한 사람이 다른 사람들의 협력과 지지를 얻어내는 사회적 영향력의 과정이다’라고 정의를 내리고 있다.

다’ 라고 말하였다.

본 연구에서는 21세기 리더십 이론의 중심인 Burns와 Bass의 변혁적 리더십을 중심으로 살펴보았다. Burns(1978)는 전통적 리더십을 거래적 리더십이라 하고, 이와 대조되는 개념으로 변혁적 리더십을 제안하였는데, 이 두 개념은 상호보완적인 개념이다. 변혁적 리더십은 거래적 접근으로 이를 수 없는 추종자의 노력과 수행의 수준을 이끌어내는 것으로서 최고의 리더는 거래적이며 변혁적이라 할 수 있다. Yuki(1989)에 의하면 카리스마적 리더십과 변혁적 리더십은 조직의 사명이나 목표에 대해 조직원들이 의무감을 형성하고 그들의 태도와 가정에 주요한 변화를 일으키는데 영향을 주는 과정을 말한다. 이들은 상호 중복적이기도 하지만 변혁적 리더십²⁸⁾이 더 포괄적인 것으로 여겨지고 있다(남정걸, 2009).

수용성의 영향요인 중 하나의 요인인 리더십을 측정하는 본 연구에서는 리더십을 3개의 하위변수 자유방임형 리더십, 거래적 리더십, 변혁적 리더십으로 구분하고 7문항으로 측정지표를 설정하였다.²⁹⁾

28) 변혁적 리더십 이론을 검증하거나 관련된 요인을 측정한 대부분의 연구들은 다요인 리더십 설문지(multifactor leadership questionnaire, MLQ)를 사용했다(Hoy · Cecil Miskel, 2007). MLQ는 수정을 거듭하여 왔으며, 최근의 MLQ Form 5-45 등은 변혁적 리더십, 거래적 리더십, 자유방임적 리더십의 3개 유형의 리더행동 9개 요인을 측정하는 36개의 표준화된 문항들을 포함하고 있다. MLQ는 각 구성요인들에 대한 개념의 모호성, 단일차원인가 다차원인가의 문제, 요인의 수 및 분류 등에 논란이 있지만, 불일치 속에서도 신뢰도에 관해서는 하위 척도들이 내적으로 정합성을 가진다는 보고가 다수이다(김정남, 2009).

29) 본 연구에서는 리더십을 3개 하위변수의 9개 요인별로 각 4개 문항으로 이루어진 한국어 MLQ Form 5-45 질문 문항의 9개 하위변수에서 7문항을 추출하여 측정지표를 설정함으로써 신뢰도와 타당도를 높이고자 하였다.

3. 평가제도 변수 : 독립변수2

1) 평가 제도 정당성

합동평가제도에 있어서 받아들이는 수용성의 주체는 사람, 즉 ‘공무원들의 인식’ 이고, 대상은 ‘제도 그 자체’ 이므로 제도적 관점에서 수용성에 관한 논의는 중요하다. 제도적 접근방법에서 사용하는 제도의 개념은 ‘개인들 상호간의 구체적인 관계에 질서를 부여하기 위해 사용하는 규칙들’ 을 의미한다(이종수 · 윤영진 외, 2008). 제도란 개인과 집단의 행동에 대해 인위적으로 설정한 제약(constraints)을 말한다. 그러한 제약의 양태는 공식적·비공식적 규칙, 절차, 관행, 계약 등 여러 가지다. 또 제도는 사람들의 행동에 대해 신뢰가능하고 안정적인 기대를 형성할 수 있기 때문에 교호작용을 촉진한다. 그렇다고 개인과 집단은 제도에 항상 순응하는 것은 아니며 제도가 비현실적이고 부당할 경우 제도에 항거하여 새로운 제도를 수립(오석홍, 2008)하기도 한다.

신제도주의자들은 생산 활동의 결과는 경제활동과 사회를 지배하는 정치적·사회적 제도인 일단의 규칙에 크게 달려있다고 한다(이종수 · 윤영진 외, 2008). 그 중 역사적 제도주의 입장에서는 제도변화 요인으로서 외적인 충격만을 강조하고 있지만, 제도의 변화과정은 기존의 제도가 엄연히 존재하고 있는 상태에서 새로운 제도가 형성될 뿐만 아니라 기존의 제도가 새로운 제도의 모습을 제약한다는 입장을 취한다. 더불어 합리적·의도적 설계과정으로서의 제도변화보다는 정치적 상호작용으로서의 제도변화를 상정하고 있다.

평가의 목적과 평가결과의 용도가 어디에 활용되는지 조직 구성원들에게 명확히 공지하고 이에 대한 그들의 동의를 구해 조직 구성원들 간의 폭넓은 신념을 공유하는 것이 중요하다. 이와 함께 성과평가 체제의 다른 제도적 요인들과 같이 평가절차를 긍정적으로 수용할 때 평가제도에 대한 만족도와 수용성이 제고된다(강황성·권용수, 2004). 황성원(2007)은 거시적 제도주의적 관점에서 정당성을 핵심개념으로 하여 범·제도적 측면을 논의하면서 조직을 둘러싼 제도적 규칙에 대해서 신뢰가 확보되면 제도의 수용성으로 이어지며, 제도 자체의 공정성과 절차적 공정성, 결과의 공정성으로 세분화했다.

이런 맥락에서 평가 제도 정당성의 하위 변수로 합동평가의 제도화, 합동평가의 절차적 공정성, 합동평가 결과의 공정성으로 분류하였다.

2) 평가지표

평가지표³⁰⁾는 타당성과 신뢰성을 지니고 있어야 한다. 평가지표가 지표로써 지녀야 할 기준들을 갖추지 못하면 지방자치단체의 담당자들이 서로 다른 기준에 근거하여 잘못된 자료를 입력할 수도 있을 것이다. 이러한 지표들은 다음 해에 이루어질 합동평가를 위해서 반드시 개선해 나가야 한다.³¹⁾

30) 지표가 지녀야할 기준으로는 'SMART'를 들 수 있다. 즉, 지표는 구체적이고(specific), 측정가능하며(measurable), 실행가능하고(attainable), 현실적이며(realistic), 기한이 명확해야(time-bounded) 한다는 것이다(ASPA, 1999).

31) 평가지표는 성과관리제도의 수용성에 많은 영향을 미치는 것으로 본다(황성원, 2007; 강영철, 2007; 국경복·목진휴·이석환, 2007; 나창우·이명숙, 2008; 최형섭·서현식·오재인, 2009; 고석호, 2009).

이종수(2002)는 평가지표에 대한 신뢰성 및 가중치 부여와 관련하여 문제점을 지적하며 지표의 타당성 제고 및 가중치를 조정하여야 한다고 하였다. 최창수(2003)는 평가지표가 지방의 여건을 반영하지 못하고 있으며, 정량화에 치중하고 있음을 지적한다³²⁾. 김영춘 · 신승호 · 김정숙(2007)은 공공부문에서 성과평가제도가 실패한 가장 큰 이유로 객관적인 평가지표를 명확히 설정하지 못하였고, 보상체계가 부족하였다는 점을 들고 있다. 이와 같이 평가지표 변수는 보다 많은 하위 변수들로 구성하여 상세한 분석을 할 필요성이 있다. 박해육(2011)은 평가지표의 경우, 지역의 특성을 고려한 지표 및 산식의 개발이 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 지표개발과정에 자치단체 참여가 상당히 제한되어 있는 것으로 파악한다.

본 연구에서 평가지표의 하위 변수로는 합동평가지표의 활용도, 평가지표에 대한 정보공유, 조직의 목표에 연계, 합동평가지표의 타당도, 합동평가지표의 개발 참여도 5가지로 분류하였다.

3) 평가교육 및 관리층의 관심

성과평가제도 도입 초기에는 제도의 이해와 적용을 위해 구성원들에게 강력한 교육지원이 필요하다. 제도가 도입된 이후에도 신규 직원에 대한 교육의 필요성 뿐 만 아니라 기존 직원에 대해서도 숙련도를 높여 업무 부담을 줄여줄 수 있을 때 제도에 대한 거부감을 줄어든 것이다. 성과평가제도의 수용성에 관한 연구들(Cavalluzzo & Ittner, 2004; 안재호, 2007; 송신근, 2008; 권오준, 2008)에서도 교육이 수용성에 정(+)³²⁾의 영

32) 이광희(2003)는 광역자치단체 평가지표와 기초자치단체 평가지표의 혼재를 문제점으로 언급하면서 개선방안으로 지방의 특성을 고려한 지표선정, 광역자치단체와 관련된 평가지표 구성, 지표개발시 하향식과 상향식 방식의 결합을 들고 있다.

향을 미치는 것을 확인하였다.

또한 학자들은 최고관리자의 적극적인 관심과 지원이 필요하다고 보고 있다(Van Wart, 2008). 합동평가는 평가대상이 되는 각 지방자치단체의 장, 실제로 합동평가에 대응하는 평가 담당부서의 장, 합동평가의 각 지표로 선정된 업무를 집행하는 시책부서 장의 관심이 중요하다고 볼 수 있다.³³⁾

이런 맥락에서 평가에 대한 교육과 관리층의 관심을 하나로 묶었고, 합동평가 교육의 필요성 인식, 합동평가에 대한 자발적 학습, 합동평가에 관한 상급자의 관심, 평가정보 기초로 업무성과 파악으로 분류하여 분석하였다.

4) 인센티브

공공부문의 평가가 실패한 큰 이유로 보상체계 부족이 거론되고 있으며(김영춘·신승호·김정숙, 2007), 평가결과에 대한 조직 구성원들의 수용성을 높이기 위해 간과할 수 없는 것이 인센티브 제도이다.

정부업무평가기본법 제28조와 제30조에 따라 합동평가 결과를 지방자치단체의 조직·인사·예산 등에 연계하여 반영하고 있고 평가 결과에 따라 포상 및 성과금을 지급하고 표창하는 등의 보상을 하고 있다. 지방자치단체 입장에서는 평가 분야별로 평가 결과가 우수한 경우에 특별교부세를 받을 수 있는데³⁴⁾ 이러한 인센티브도 평가가 성공하는데 필요한

33) 리더의 관심과 지원이나 상급자의 정책적 의지가 있을 때 교육훈련에 대한 지원과 기회를 확대할 것이다.

34) 합동평가 결과가 우수한 지방자치단체에게는 특별교부세가 지원되고 있다. 행정안전부가 발표한 2011년도(10년 실적기준) 지방자치단체 합동평가 결과에 따라 강원도는 5개 분야에서 최우수 등급인 '가'등급을 받아 연말에 35억원의 특별 재정인센티브를

요인이라고 볼 수 있다(공병천, 2003). 인센티브제는 조직 구성원들에게 업무역량을 최대한 발휘하게 하고, 경쟁원리가 도입되어 조직의 생산성 향상에 기여하게 되며, 결과적으로 조직 구성원의 태도가 보다 경쟁적이고 성취 지향적으로 바뀌게 된다. 이러한 조직 구성원의 태도의 변화는 곧 조직문화의 변화로 이어진다(권기현, 2007).³⁵⁾

5) 평가결과에 대한 연계성

평가와 함께 평가결과에 대한 적절한 보상은 그 자체로 매우 어려운 일이다. 일반적으로 개인 혹은 집단의 동기부여가 이루어질 정도로 충분해야 하고, 실제 성과와 실질적 보상 간에 논증 가능한 연계가 있어야 하며, 같은 노력에 같은 보상이 이루어져야 보상이 효과적으로 이루어진다(김태은 · 임채홍 · 김나영, 2008).

따라서 조직 구성원들이 평가결과에 따른 차별적인 보상에 대한 인식 정도와 구성원들이 받아들이고자 하는 보상체계의 적용단위는 어디까지인가에 대한 인식을 밝혀 볼 필요가 있다.

지원받게 되었고(G영상뉴스통신, 2011), 광주시가 34억원의 특별교부세를 확보했다고 밝혔다(뉴스웨이, 2011). 2011년 합동평가에서 울산 남구는 사회복지, 문화관광분야에서 최고인 '가' 등급을 받아 1억 6천만원의 인센티브를 지급받을 예정이다(울산시민일보, 2011). 충남 청양군이 행정안전부에서 주관한 2011년 정부합동평가에서 충청남도에서 3위를 차지해 충청남도로부터 특별교부세 재정인센티브 8,500만원을 지원받았다(뉴시스, 2012).

35) 피평가자의 입장에서 좋은 평가결과를 얻었을 때 그들이 받게 되는 구체적인 보상이 미약하다면 평가결과를 적극적으로 수용하여 업무성과를 향상시키고자 하는 의욕 역시 약해질 것이다(강황성 · 권용수, 2004).

4. 개인특성 변수 : 독립변수3

합동평가제도에 있어서 받아들이는 수용성의 주체는 사람, 즉 ‘공무원들의 인식’ 이므로 인식의 주체인 공무원 개인의 특성도 간과할 수 없다. 특히 본 조사가 다양한 성별, 연령, 직종, 직급, 근무년수, 근무처의 공무원들을 대상으로 이루어진 바, 이러한 개인특성 변수에 따라 합동평가제도에 대한 수용성에 차이가 발생한다는 연구모형을 설계해보았다.

다만 개인특성 변수는 조직·직무특성 변수나 평가제도 변수와 같이 주관적 의사의 정도를 Likert 5점 척도를 통하여 묻는 설문조사가 아니고 객관적인 사실을 답하는 것이기 때문에 앞의 두 유형의 독립변수와는 다른 접근방식이 필요하다.

성별이나 근무처의 경우 더미변수(dummy variable) 처리하는 것이 용이하나, 근무년수나 연령과 같은 경우 단순히 등급척도를 적용하는 것은 합리적이지 않고, 모형 분석이 복잡해질 우려가 있다. 따라서 이들 변수들도 더미변수로 처리하되 일정한 수준을 기준으로 더미변수화할 필요가 있다.

직급의 경우 지방자치단체에서 통상 6급 이상은 관리직으로 대우받으며 합동평가업무에 있어 7급 이하 직원들을 통솔하여 관장하는 점에 미루어 6급 이상을 관리직, 7급 이하를 하위직으로 분류하여 분석하고자 한다³⁶⁾. 공직에도 성과에 따른 인사제도가 정착되고 있지만, 여전히 연공서열에 기반하고 있으며 특히 온정주의적인 조직문화가 강한 지방자치단체에서는 이러한 경향이 더욱 강하다. 따라서 연령과 근무년수 및 직

36) 안재호(2007)의 연구에서는 직급을 8-9급, 6-7급, 5급 이상으로 구분하여 통제변수로 사용하여 분석한 결과 일부 변수에서만 통계적으로 유의미한 결과를 보였으나 각 변수별 인식수준은 차이가 있는 것으로 나타났다.

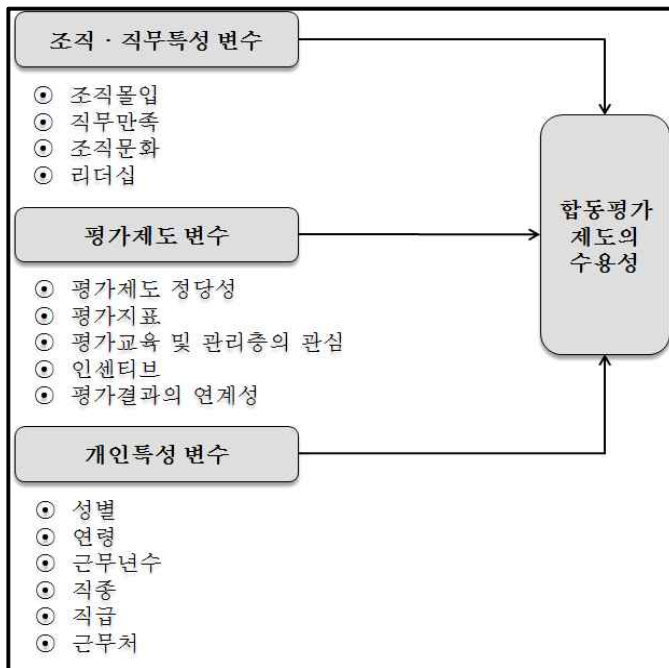
급은 큰 틀에서 연계되어 있다고 볼 수 있으므로 관리직과 하위직을 나누어 더미변수 처리한 것과 같이 연령과 근무년수도 일정한 기준으로 작위적으로 나누어볼 수 있다. 표본자료의 수에 있어서나 유의미한 차이에 있어서나 연령은 45세를 기준으로, 근무년수는 15년 재직을 기준으로 더미변수 처리하였다. 이는 설문조사 결과를 바탕으로 역진적 귀납(backward deduction) 방식에 의하여 처리하였다.

제 3 장 연구모형 및 분석도구

제 1 절 연구모형

본 연구에서는 주요 변수들을 중심으로 합동평가제도의 수용성과의 연관관계를 분석함으로써 제도운영 및 제도개선을 위한 방안을 도출할 수 있을 것으로 판단하였다. 따라서 앞 장에서 검토한 여러 선행연구들을 바탕으로 독립변수로 조직·직무특성변수와 평가제도 변수, 개인특성 변수를 선정하였다. 조직·직무특성 변수의 하위변수로는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십을 선정하였다. 평가제도 변수의 하위변수로는 합동평가제도의 정당성, 평가지표, 합동평가교육 및 관리층의 관심, 인센티브, 평가결과의 연계성을 선정하였다. 또한 개인특성 변수의 하위변수로는 성별, 연령, 근무년수, 직종, 직급, 근무처를 선정하였다.

<그림 3> 분석의 틀



제 2 절 설문지의 구성과 내용

조작적 정의를 통하여 추상적인 독립변수별 하위변수를 보다 구체적인 측정지표로 설정할 것이다. 설문항목은 기존 연구들에서 요인과 설문항목을 참고하되 연구목적과 대상에 맞게 일부 수정·보완하였으며, 경우에 따라 기 개발된 측정도구를 사용하였다. 측정도구의 타당성을 높이기 위해 합동평가 담당공무원들의 인터뷰 결과를 반영하였다. 각 측정지표에 대한 설문항목은 Likert 5점 척도(1~5)를 사용하도록 구성하였다.

본 연구에서는 15개의 독립변수를 41개의 하위변수로 세분화하여 57개의 측정지표로 구체화 시켰다. 단, 근무처는 측정지표에 넣지 않고 질문지 회수시 본인이 직접 분류하였다.

<표 5> 설문 구성과 내용

구분	변수	하 위 변 수	측 정 지 표	설문 항목
조직·직무 특성 변수	조직 몰입	조직목표 동일시(수용)	조직목표의 찬성 정도	I-1-1
			조직목표와 개인목표의 유사성	I-1-2
		조직에 대한 충성심 (애정)	타 조직에 이직하고자 하는 의사	I-1-3
			자기가 속한 조직원으로서의 긍지	I-1-4
		조직을 위한 노력	조직이 기대하는 이상으로 노력할 의지	I-1-5
			조직을 위해 일하는 분량	I-1-6
	직무 만족	판단의 재량권	직무수행의 자율적 결정	I-2-1
			직무 그 자체에서 오는 보람	I-2-2
		직무 성취감	직무수행을 통한 성취감	I-2-3
			담당 업무에 대한 의미 부여	I-2-4
		직무 환경	구성원에 대한 배려, 관심 정도	I-2-5
			조직 내 동료·상사와의 관계 ³⁷⁾	I-2-6
		직무와 관련된 승진	조직성공에 기여한 승진	I-2-7
			승진제도의 공정성 인식	I-2-8

37) 류영아(2012)는 합동평가가 특정부서의 특정 업무가 아니라 지방자치단체 전체의 업

구분	변수	하위변수	측정지표	설문항목
조직·직무특성 변수	조직문화	위계문화	수직적인 명령과 절차 중시 문화	I31
			통제를 중시하는 분위기	I32
		합리문화	성과주의, 실적주의 문화	I33
			조직목표 달성 중심의 운영	I34
		집단문화	내적 통합을 강조하는 문화	I35
			구성원들 간 결속 및 정보공유	I36
		개발문화	창의성 강조 문화	I37
	리더십	자유방임형 리더십	문제 개입 기피	I41
		거래적 리더십	성취기여도 공개	I42
			실패예방 노력	I43
			집단이익 우선	I44
		변혁적 리더십	가치와 신념 전달	I45
			미래비전 제시	I46
	다양한 관점 추구		I47	
평가제도 변수	합동평가제도 정당성	합동평가의 제도화	합동평가 법·제도 정비	II1
		합동평가의 절차적 공정성	평가과정상 공정성	II2
		합동평가 결과의 공정성	합동평가 결과와 실제 성과의 차이	II3
	합동평가지표	합동평가지표의 활용도	평가 모니터링과 업무활용	II21
		평가지표에 대한 정보공유	정보의 상·하 부서간 공유	II22
		합동평가지표의 타당도	지표에 중요 업무 반영	II23
		합동평가지표의 개발 참여도	지표의 개발 및 수정에 참여	II24
	합동평가교육 및 관리층 관심	합동평가 교육의 필요성 인식	추가교육의 필요성 인지	II31
		합동평가에 대한 자발적 학습	자발적 학습 정도	II32
합동평가에 관한 상급자의 관심		목표달성에 대한 배려와 관심	II33	

무로 인식한다는 연구결과에 따라 합동평가와 관련있는 각 공무원들의 의사소통 및 협력이 요구된다고 해석한다.

구분	변수	하 위 변수	측 정 지 표	설문 항목
	인센티브	평가결과에 대한 보상의 유용성	평가결과에 따른 차별적 보상	Ⅱ-41
		보상체계의 적용단위 인식	평가결과를 개인에게 적용	Ⅱ-42
			평가결과를 부서에 적용	Ⅱ-43
			평가결과를 개인/부서에 적용	Ⅱ-44
	합동평가 결과의 연계성	사업예산과의 연계성	평가결과가 사업예산과 연계	Ⅱ-51
		조직관리와의 연계성	평가결과가 조직관리와 연계	Ⅱ-52
		인사제도와의 연계성	평가결과가 인사고과와 연계	Ⅱ-53
		성과상여금과의 연계성	평가결과가 성과상여금과 연계	Ⅱ-54
합동평가 수용성 변수	수용성	합동평가의 필요성 지지	합동평가가 적절한 평가시스템이라는 인식	Ⅲ-1
		합동평가의 지속성	합동평가를 미래에도 계속 실시하는 데 대한 동의	Ⅲ-2
		합동평가에 따른 부담 수용	책임과 경쟁을 수용하는 정도	Ⅲ-3
		합동평가의 역할 인식	성과지향적인 변화에 기여	Ⅲ-4
		합동평가 결과의 기여도	개인·조직의 성과 향상에 기여	Ⅲ-5
개인특성 변수	성별	남, 여		Ⅳ-1
	연령	35세 이하, 36~40세, 41~45세, 46~50세, 51~55세, 56세 이상		Ⅳ-2
	근무년수	5년 이하, 6~10년, 11~15년, 16~20년, 21~25년, 26년 이상		Ⅳ-3
	직종	일반행정직, 건설·토목직, 전산직, 간호직, 세무직, 기타		Ⅳ-4
	직급	9급, 8급, 7급, 6급, 5급		Ⅳ-5
	근무처	시 본청, 구·군청		.

제 3 절 조사대상자의 선정

본 연구의 조사대상은 대구광역시청 및 대구광역시 내 8개 구·군청 소속 공무원 9,538명 중 합동평가 대상인 본청, 구·군청 공무원 (정무직과 별정직을 제외한) 342명의 공무원을 모집단으로 하였다. 합동평가 제도의 담당공무원이라도 정무직과 별정직은 일반직과 달리 직급체계가 다르고 별도 법령에 의해 임용, 승진, 보수 등이 결정되는 속성상 공통된 인식을 도출하여 분석하기에는 한계가 있기 때문에 제외하였다.

총 342명을 대상으로 설문을 시작하였으나 설문조사자료를 수집한 결과 308부를 회수하여, 약 90.06%의 회수율을 보였다. 회수된 설문지 중 인구통계학적 변수의 기재가 불충실하거나 데이터 분석에 어려움이 있을 정도의 결측값이 있는 20부는 분석대상에서 제외하고 288부를 분석대상으로 하였다.

제 4 절 자료의 수집 및 분석방법

설문지 조사는 2013년 10월 1일부터 11월 5일까지이다. 회수된 설문지는 사회과학 통계패키지인 SPSS WIN을 이용하여 분석한다. 각 변수별 조사도구의 Cronbach's α 값을 분석하여 신뢰도를 검증한다. 표본의 인구통계학적 특성과 변수별 상대적인 평균수준을 알아보기 위해 빈도분석을 실시하였다. 그리고 각 변수들 간의 다중공선성(multicollinearity) 진단과 독립변수들이 종속변수에 미치는 상관성을 파악하고자 변수들 간의 상관관계에 대하여 분석한다. 이런 검증을 토대로 종속변수에 대한 관련 독립변수들의 설명력을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시한다.

제 4 장 연구결과 및 논의

제 1 절 표본의 인구통계학적 특성

설문 응답자에 대한 인구통계학적 특성을 살펴보면 응답자의 성별 분포는 남성과 여성이 각각 46.9%(135명), 53.1%(153명)로 여성의 비중이 6.2%p 많다.

연령에 있어서는 35세 이하가 24.0%(69명), 36~40세가 14.9%(43명), 41~45세가 27.4%(79명), 46~50세가 20.1%(58명), 51~55세가 10.4%(30명), 56세 이상이 3.1%(9명)으로 집계되었다. 더미변수로 처리한 결과 45세를 기준으로, 45세이하가 66.3%(191명), 46세 이상이 33.7%(97명) 순으로 집계되었다.

또한 근무년수에 있어서는 21~25년이 26.7%(77명), 16~20년이 18.1%(52명), 6~10년이 16.7%(48명), 5년 이하가 16.3%(47명), 11~15년이 12.5%(36명), 26년 이상이 9.7%(28명) 순으로 집계되었다. 더미변수로 처리한 결과 15년 재직을 기준으로 16년 이상이 54.5%(157명), 15년 이하가 45.5%(131명) 순으로 집계되었다.

직종의 경우는 응답자의 54.2%(156명)가 일반행정직이며, 45.8%(132명)가 소수직종 이었다.

직급의 경우는 본 연구에서 하위직으로 분류한 9~7급이 78.5%(226명)이고, 6급 이상의 관리직이 21.5%(62명)이다.

시 본청에서 근무하는 응답자는 21.2%(61명), 구·군청에서 근무하는 응답자가 78.8%(227명)였다. 이는 시 본청의 합동평가 지표 담당자가 개별 구·군청의 지표 담당자보다 상대적으로 많지만, 대구광역시 내의 자

치구·군이 8개(동·서·남·북·중구, 수성구, 달서구, 달성군)로서 구·군 지표 담당자의 총합은 시 본청의 그것보다 월등히 많다.

조사대상 공무원들의 구체적인 인구통계학적 특성은 다음의 <표 7>에 제시한 바와 같다.

<표 6> 응답자의 인구통계학적 특성

문항	항목	빈도(%)		문항	항목	빈도(%)			
성별	남	135(46.9)		직종	일반행정직	156(54.2)	156(54.2)		
	여	153(53.1)			건설,토목직	9(3.1)			
	(계)	288(100.0)			전산직	15(5.2)			
연령	35세 이하	69(24.0)	191(66.3)		간호직	13(4.5)	132(45.8)		
	36~40세	43(14.9)			세무직	5(1.7)			
	41~45세	79(27.4)			기타	90(31.3)			
	46~50세	58(20.1)	97(33.7)		(계)	288(100.0)			
	51~55세	30(10.4)			직급	9급	18(6.3)		
	56세 이상	9(3.1)				8급	50(17.4)	226(78.5)	
	(계)	288(100.0)				7급	158(54.9)		
근무 년수	5년 이하	47(16.3)	131(45.5)	6급		60(20.8)	62(21.5)		
	6~10년	48(16.7)		5급 이상	2(0.7)				
	11~15년	36(12.5)		(계)	288(100.0)				
	16~20년	52(18.1)	157(54.5)	조직 구분	구군	227(78.8)			
	21~25년	77(26.7)			시본청	61(21.2)			
	26년 이상	28(9.7)			(계)	288(100.0)			
	(계)	288(100.0)							

제 2 절 측정도구의 신뢰성 검증

1. 조직·직무특성 변수 조사도구

본 연구에서는 측정항목을 중심으로 다항목 척도의 분석을 위한 기준으로 사용되는 크론바하 알파(Cronbach Alpha) 신뢰계수를 사용하여 신뢰도를 검증하였다. 조직·직무특성 변수를 분석하기 위한 조사도구의 Cronbach's α 값 분석결과는 다음 <표 8>와 같다.

<표 7> 조직·직무특성 조사도구의 Cronbach's α 값 분석

영역 (Cronbach's Alpha)	항목	제거시 평균 ³⁸⁾	제거시 분산	제거시 총점상 관	다중상 관 자승	제거시 Cronbach's Alpha 계수
$\alpha = 0.561$	1.시정책 찬성도	16.961	4.748	0.516	0.499	0.424
	2.목표 유사성	17.127	4.652	0.495	0.454	0.426
	3.조직이동 의사	17.013	6.899	-0.207	0.086	0.778
	4.조직 자긍심	16.857	4.598	0.464	0.413	0.436
	5.노력도	16.718	4.725	0.562	0.423	0.409
	6.업무량	16.769	5.312	0.342	0.312	0.502
$\alpha = 0.853$	1.업무결정력	22.640	14.582	0.614	0.455	0.834
	2.직무만족도	22.366	14.458	0.656	0.619	0.829
	3.직무 자긍심	22.277	14.307	0.673	0.634	0.827
	4.직무 필요성	22.234	14.697	0.580	0.427	0.838
	5.직무수행기회	22.399	14.035	0.735	0.569	0.819
	6.인간관계	22.007	16.106	0.409	0.181	0.855
	7.성과 승진기여도	22.571	14.199	0.550	0.405	0.843
	8.승진 공정성	22.802	14.643	0.555	0.409	0.841
$\alpha = 0.867$	1.공식적 명령 절차	23.447	12.680	0.639	0.604	0.848
	2.규칙 준수	23.418	12.287	0.708	0.579	0.840
	3.성과우대	23.650	12.729	0.567	0.339	0.856

	4.조직, 과업중심	23.426	13.178	0.526	0.351	0.860
	5.공동체의식	23.768	12.348	0.680	0.528	0.843
	6.결속력, 정보공유	23.696	12.882	0.596	0.497	0.853
	7.아이디어개발 독려	23.734	12.764	0.565	0.447	0.857
리더십 $\alpha = 0.648$	1.문제 개입 기피	19.315	8.243	-0.287	0.110	0.788
	2.성취기여도 공개	19.252	5.730	0.424	0.224	0.592
	3.실패예방 노력	18.732	5.705	0.439	0.288	0.588
	4.집단이익 우선	18.666	5.645	0.453	0.279	0.583
	5.가치와 신념 전달	18.874	5.379	0.570	0.441	0.548
	6.미래비전 제시	19.030	5.365	0.569	0.514	0.548
	7.다양한 관점 추구	18.947	5.160	0.541	0.389	0.549

일반적으로 측정도구의 α 값이 0.6 이상이면 비교적 측정도구의 신뢰성이 높다고 평가할 수 있다(채서일, 2001). 표에서 보는 바와 같이 조직·직무특성 조사도구의 내적일치도 분석 결과 직무만족의 경우 Cronbach's α 값이 0.853³⁹⁾, 조직문화는 0.867, 리더십은 0.648⁴⁰⁾로 0.6이 넘어 세 하위변수의 전체적인 문항의 신뢰도에는 문제가 없으므로 분석되었다.

38) 해당문항을 제거 했을 때 그 문항이 속한 변수의 총점의 평균 및 분산을 말함. 예를 들어 조직몰입 변수, 1.세정책 찬성도 문항에서 제거시 평균과 분산 등은 1.세정책 찬성도 문항이 제거되었을 때, 즉 조직몰입 변수가 2.목표 유사성 ~ 6.업무량으로 구성되었다고 가정할 경우의 조직몰입 점수의 평균과 분산을 말한다. 이하 같음.

39) 직무만족의 경우에는 Cronbach's α 값이 0.853의 신뢰도를 보인다. 6 항목의 '조직 내 동료와 상사와의 인간관계가 좋은 편이다.'를 제거하였을 경우 Cronbach's α 값이 0.855로 더 올라간다. 하지만 그 차이가 0.002로 작고 채서일(2001)에 의해 본래 직무만족의 신뢰도가 0.853으로 높다. 따라서 설문을 통해 도출된 자료를 최대한 보존하여 활용한다는 점에서 이를 존치시키기로 결정하였다.

40) 리더십의 경우에는 Cronbach's α 값이 0.648의 신뢰도를 보인다. 1 항목의 '중요한 문제가 발생하더라도 개입하기를 꺼려하고 피한다.'를 제거하였을 경우 Cronbach's α 값이 0.788로 더 올라간다. 하지만 채서일(2001)에 의해 본래 리더십의 신뢰도가 0.648으로 높고 설문을 통해 도출된 자료를 최대한 보존하여 활용한다는 점에서 이를 존치시키기로 결정하였다.

하지만 조직몰입의 경우에는 Cronbach's α 값이 0.561의 신뢰도를 보여 신뢰도에 문제가 있는 것으로 보인다. 그래서 3 항목의 '내가 속한 조직이 아닌 타 조직에 갈 기회가 주어진다면 기꺼이 가겠다'의 문항을 제거하였을 경우 0.778까지 신뢰도가 올라가는 것을 확인할 수 있어 이를 삭제하기로 하였다.

2. 평가제도 변수 조사도구

다음 <표 9>에서 알 수 있듯이, 평가제도 변수 조사도구의 신뢰도 분석 역시 한 변수를 제외하고 각 영역별 Cronbach's α 값이 제도정당성은 0.755⁴¹⁾, 합동평가지표는 0.863, 인센티브제는 0.795, 평가결과의 연계성은 0.890으로 모두 0.6 이상으로 나타나 신뢰도에 큰 문제가 없는 것으로 나타났다.

문제는 교육 및 관리층의 관심 영역에서 '교육 필요성'에 관한 문항이다. 교육 및 관리층의 관심 영역은 Cronbach's α 값이 0.401로서 신뢰성이 낮다고 평가할 수 있다. 하지만 '교육 필요성'을 나타내는 "합동평가에 대한 체계적인 교육이 더 필요하다"를 삭제할 경우 0.487까지 신뢰도가 올라가는 것을 확인할 수 있어 이를 제거하기로 하였다.

41) 제도정당성의 경우에는 Cronbach's α 값이 0.755의 신뢰도를 보인다. 3 항목의 '합동평가 결과와 본인이 생각하는 실제 성과와 차이가 없다.'를 제거하였을 경우 Cronbach's α 값이 0.818로 더 올라간다. 하지만 채서일(2001)에 의해 본래 제도정당성의 신뢰도가 0.755로 높고 설문을 통해 도출된 자료를 최대한 보존하여 활용한다는 점에서 이를 존치시키기로 결정하였다.

<표 8> 평가제도 변수의 Cronbach's α 값 분석

영역 (Cronbach's Alpha)	항목	제거시 평균	제거시 분산	제거시 총점상 관	다중상 관 자 승	제거시 Cronbach's Alpha 계수
$\alpha = 0.755$	1.법제도 구비	5.822	1.404	0.646	0.493	0.603
	2.평가과정 공정성	5.818	1.325	0.664	0.506	0.577
	3.평가 일치성	5.801	1.538	0.456	0.209	0.818
$\alpha = 0.863$	1.업무 활용도	8.690	4.039	0.699	0.536	0.831
	2.부서간 공유	8.673	3.917	0.728	0.569	0.819
	3.업무 대변 역할	8.838	3.764	0.734	0.567	0.817
	4.지표개발 구성원 참여도	8.879	4.073	0.685	0.513	0.836
$\alpha = 0.401$	1.교육 필요성	6.132	1.471	0.142	0.021	0.487
	2.자발적 학습	6.544	1.313	0.279	0.107	0.230
	3.기관장 관심도	6.338	1.269	0.302	0.113	0.183
$\alpha = 0.795$	1.차별적 보상 필요성	10.167	4.303	0.678	0.494	0.707
	2.개인적 보상 필요성	10.347	4.350	0.616	0.441	0.738
	3.부서별 보상 필요성	10.279	4.789	0.557	0.319	0.767
	4.개인,부서별 보상 필요성	9.963	4.603	0.572	0.344	0.760
$\alpha = 0.890$	1.예산 연계 필요성	10.024	5.115	0.709	0.557	0.876
	2.조직관리 연계 필요성	9.980	5.030	0.750	0.614	0.862
	3.인사고과 연계 필요성	10.098	4.672	0.822	0.743	0.834
	4.성과상여금 연계 필요	10.145	4.586	0.760	0.695	0.860

3. 종속변수 조사도구

본 연구의 종속변수인 합동평가제도의 수용성 조사도구도 Cronbach's α 값이 0.880으로 0.6 이상이 되어 신뢰도에 문제가 없는 것으로 나타났으며, 분석결과는 다음 <표 10>에 제시한 바와 같다.

<표 9> 합동평가제도의 수용성 변수의 Cronbach's α 값 분석

영역 (Cronbach's Alpha)	항목	제거시 평균	제거시 분산	제거시 총점상 관	다중상 관 자 승	제거시 Cronbach's Alpha 계수
$\alpha = 0.880$	1. 정책평가 및 성과평가 적절성	11.274	8.007	0.716	0.530	0.853
	2. 계속 실시 필요	11.409	7.521	0.728	0.579	0.851
	3. 평가에 따른 부담 수용성	11.257	8.265	0.704	0.508	0.857
	4. 성과지향적 변화 발생	11.132	8.155	0.636	0.472	0.873
	5. 성과, 의사소통에 기여	11.429	7.815	0.793	0.642	0.836

제 3 절 수용성과 영향요인의 평균 분석

1. 합동평가제도의 수용성

본 연구에서 종속변수인 합동평가제도의 수용성에 대한 수준을 알아보기 위한 기초통계분석 결과 문항별 평균은 <표 11>와 같다. 항목들에 대한 측정은 5점 척도의 측정치(1: 전혀 아니다, ..., 5: 매우 그렇다)로 측정하여 산술평균치를 분석에 사용하였다.

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 합동평가제도의 수용성은 평균 2.83(표준편차: $\sigma=0.844$)점이며 성과 지향적 변화발생을 제외한 모든 항목에서 중간점인 3점을 하회하고 있다. 합동평가로 인한 성과 지향적 변화발생이 3.00으로 가장 높고, 성과·의사소통에의 기여와 계속 실시 필요가 2.71로 가장 낮다.

이 분석결과로 볼 때 합동평가의 필요성과 앞으로 지속되어야 함을 반대하고 있으며, 부담이 따르더라도 기꺼이 수용할 태도와 제도 도입 이후 조직이 성과지향적으로 변화되었음을 다소 부정적으로 인식하고 있었다. 이로써 합동평가가 성과개선이나 의사소통 등에 부정적으로 기여하고 있음을 인식하는 공무원이 많음을 알 수 있었다.

<표 10> 합동평가제도 수용성 평균

변 수	하 위 변 수	N	최소값	최대값	평균	표준 편차
합동평가 수용성	1.정책평가 및 성과평가 적절성	288	1	5	2.85	0.833
	2.계속 실시 필요				2.71	0.924
	3.평가에 따른 부담 수용성				2.86	0.786
	4.성과지향적 변화 발생			3.00	0.868	
	5.성과, 의사소통에 기여			4	2.71	0.808
	평 균				2.83	0.844

2. 조직·직무특성 변수

조직·직무특성 변수인 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십의 기초통계분석 결과는 <표 12>과 같다. 조직·직무 특성 하위 변수 대부분에서 평균값이 중간 이상인 3점을 상회하고 있는 것으로 나타났다. 가장 높은

평균값은 직무만족 중 직무의 환경(조직 내 동료·상사와의 관계: 조직 내 동료와 상사와의 인간관계가 좋은 편이다)이 3.61이다. 가장 낮은 평균값은 직무만족 중 직무와 관련된 승진(내가 속한 시청에서 공정하게 승진된다고 생각한다)이 2.82점으로 나타났다. 그리고 조직을 위한 노력 중 1개 항목, 위계문화의 2개 항목, 합리문화 중 1개 항목에서 평균값이 3.57~3.58점으로 높게 나타났다.

조직몰입은 평균 3.40($\sigma=0.713$)점으로 나타났다. 조직몰입에 있어서 조직을 위한 노력과 관심을 기울이고 있고(평균 3.57), 조직구성원으로서 높은 긍지를 가지고 있음(평균 3.42)이 드러났다.

직무만족의 경우 평균 3.20($\sigma=0.768$)점으로 나타났다. 특히 조직 내 동료와 상사와의 인간관계에 대한 만족도가 타 항목보다 가장 높은 수준인 3.61점으로, 조직 내 인간관계 인식에 긍정적이었다.⁴²⁾

조직문화의 평균은 3.36($\sigma=0.717$)점으로 여러 문화적 요소가 혼재해 있음을 알 수 있다. 특히 위계문화적 요소가 강하게 내재해 있는 것으로 나타났다.

리더십의 경우 평균은 3.16($\sigma=0.686$)점으로 나타났다. 자유방임형 리더십은 다소 약한 반면, 거래적 리더십이 강한 측면을 보이면서 변혁적 리더십과 혼재해 있었다. 이는 상·하간 리더십 유형을 보는 시각차가 존재하고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 각종 제도의 틀 속에 있는 공직의 특성상 조직원들의 조직목표에 대한 의무감 형성이나 태도 변화를 이끌어내는데 일정 부분 재량적 한계가 있음도 의미한다고 볼 수 있다.

42) 이석환·조주연(2010)이 조사한 광역과 기초 자치단체 공무원의 직무만족 수준은 평균 3.437이었고, 김용동(2007)이 조사한 대전광역시 공무원을 대상으로 전반적인 직무만족도는 3.28이었다.

<표 11> 조직·직무특성 변수 평균

변수	하위변수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
조직몰입	1.시정책 찬성도	288	1	5	3.31	0.698
	2.목표 유사성				3.15	0.750
	4.조직 자긍심				3.42	0.788
	5.노력도				3.57	0.664
	6.업무량				2	3.52
	평균					3.40
직무만족	1.업무결정력	288	1	5	2.96	0.766
	2.직무만족도				3.24	0.735
	3.직무 자긍심				3.34	0.747
	4.직무 필요성				3.39	0.757
	5.직무수행기회				3.22	0.754
	6.인간관계				3.61	0.663
	7.성과 승진기여도				3.05	0.905
	8.승진 공정성				2.82	0.815
	평균					
조직문화	1.공식적 명령 절차	288	1	5	3.58	0.689
	2.규칙 준수				3.58	0.698
	3.성과우대				3.29	0.745
	4.조직, 과업중심				3.58	0.673
	5.공동체의식				3.14	0.721
	6.결속력, 정보공유				3.16	0.721
	7.아이디어개발 독려				3.15	0.773
	평균					

변 수	하 위 변 수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
리더십	1.문제 개입 기피	288	1	5	2.83	0.720
	2.성취기여도 공개				2.88	0.670
	3.실패예방 노력				3.39	0.670
	4.집단이익 우선				3.46	0.672
	5.가치와 신념 전달		2		3.26	0.655
	6.미래비전 제시		1		3.11	0.671
	7.다양한 관점 추구				3.20	0.747
	평 균					

3. 평가제도 변수

본 연구의 평가제도 변수인 합동평가제도 정당성 등 5개 변수의 기초 통계분석 결과는 <표 13>과 같다. 하위 변수 중 개인/부서 단위의 보상 체계 적용이 평균 3.63($\sigma=0.871$)점으로 나타나 가장 높은 값을 보이고 있고, 합동평가지표의 개발 참여도가 가장 낮은 평균 2.81점으로 나타났다. 또한 합동평가제도 정당성을 나타내는 합동평가의 제도화, 절차적 공정성, 결과의 공정성이 평균 2.90~2.93점으로서 중간수준을 밀도는 것으로 나타났다.

이 결과를 볼 때 합동평가 결과에 대하여 개인과 부서 모두에 대한 보상 체계 적용이 요구되고 있었다. 아울러 합동평가 결과의 연계성 측면에서 예산 및 인사, 조직관리와의 연계 분위기를 조성해야 할 것으로 보인다.

합동평가제도 정당성의 경우 평균은 2.91($\sigma=0.677$)점으로 제도적 변수 중에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 합동평가를 뒷받침하는 법·

제도의 정비의 필요성이 있음에도 미흡하다는 인식과 평가 과정에서 공정성의 미흡, 본인이 생각하는 성과와 합동평가 결과 사이에 괴리가 크다고 인식하기 때문인 것으로 보인다.

합동평가 지표 또한 평균 2.92점($\sigma=0.761$)으로 합동평가제도 정당성과 더불어 5점 척도의 중간인 3점을 하회하고 있다. 하위 변수 중 성과지표의 활용도는 중간에 해당하였으며, 성과지표에 대한 정보공유는 중간점인 3점을 상회하였다. 반면에 합동평가 지표의 타당도는 중간점을 하회하였으며, 합동평가 지표의 개발 참여도는 평가제도 변수들 가운데 가장 낮게 나타났다.

합동평가 교육 및 관리층의 관심은 평균이 3.07점($\sigma=0.736$)으로 중간점인 3점을 상회하고 있지만, 합동평가에 대한 자발적인 학습이 평균 2.97점으로 나타나 공무원들이 합동평가에 대해 스스로 학습하는 분위기를 적극적으로 조성해 줄 필요성이 있다고 볼 수 있다. 합동평가에 대한 상급자의 관심이 높으며 합동평가 결과를 개인·조직의 업무 성과로 파악하려는 경향이 있음을 알 수 있었다.

인센티브제(보상체계)에 대한 인식 정도는 평균 3.40점($\sigma=0.867$)으로 높게 나타났다.⁴³⁾ 이로써 합동평가 결과에 따른 차별적인 보상이나 개인 또는 부서에게 합동평가 결과가 적용되는 것을 지지하는 구성원이 많음을 알 수 있다. 특히 합동평가 결과에 따른 차별적인 보상을 받아들이겠다고 보상체계에 긍정하는 공무원이 68.4%나 되고 보상체계의 적용

43) 안재호(2007)가 조사한 5개 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 연구에서는 인센티브에 대한 인식 정도가 평균 2.68점으로 본 연구는 2.68점 보다 크게 상회하는 수준이다.

단위가 개인과 부서일 때에는 72.6%로 증가되고 있다. 그러므로 평가결과와 근접하고 보다 강력한 보상체계가 마련되어 운영된다고 할 때에는 평가결과에 따른 차별적인 보상을 받아들이는 인식 정도가 더 높아질 수도 있을 것이다.

합동평가 결과의 연계성은 평균 3.35점($\sigma=0.835$)을 보이고 있다. 따라서 공무원들은 합동평가 결과에 의해 예산, 조직관리, 자신의 승진 등의 인사고과와의 연계성을 지지하는 인식의 정도가 강하다고 할 수 있다. 그 중 성과상여금과의 연계성은 평균 3.26점으로 다소 낮은 인식을 보이고 있으나 다른 3개 영역에서는 평균 3.32~3.43점으로 높게 나타나 합동평가 결과가 연계되어야 한다는 데 많은 공무원들이 긍정적인 인식을 가지고 있었다. 즉 합동평가의 결과가 조직, 인사, 예산의 결정에 다양하게 활용됨으로써 국가사무의 효율적인 집행과 정부시책의 전파라는 합동평가의 근본 취지에 많은 공무원들이 공감하고 있음을 알 수 있었다.

<표 12> 평가제도 변수 평균

변수	하위변수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
제도 정당성	1.법제도 구비	288	1	5	2.90	0.647
	2.평가과정 공정성				2.90	0.678
	3.평가 일치성				2.93	0.707
	평균				2.91	0.677
합동평가 지표	1.업무 활용도	288	1	5	3.01	0.742
	2.부서간 공유				3.02	0.765
	3.업무 대변 역할				2.85	0.796
	4.지표개발 구성원 참여도				2.81	0.743
	평균				2.92	0.761

교육 및 관리층의 관심	2.자발적 학습	288	1	5	2.97	0.736
	3.기관장 관심도				3.17	0.736
	평 균				3.07	0.736
인센티브 제	1.차별적 보상 필요성	288	1	5	3.42	0.864
	2.개인적 보상 필요성				3.26	0.902
	3.부서별 보상 필요성				3.31	0.830
	4.개인,부서별 보상 필요성				3.63	0.871
	평 균				3.40	0.867
평가결과 의 연계 성	1.사업예산 연계 필요성	288	1	5	3.39	0.802
	2.조직관리 연계 필요성				3.43	0.794
	3.인사고과 연계 필요성				3.32	0.836
	4.성과상여금 연계 필요성				3.26	0.907
	평 균				3.35	0.835

3. 개인특성 변수

본 연구의 개인특성 변수는 성별, 연령, 근무년수, 직종, 직급, 근무처 이렇게 6개 변수로 본다. 개인특성 변수의 수준을 알아보기 위한 기초통계분석 결과 문항별 평균은 <표 14>와 같다. 각 변수마다 더미변수로 처리하여 0과 1을 부여한 후 측정하여 산술평균치를 분석에 사용하였다.

<표 13> 개인특성 변수 평균

변 수	하 위 변 수	N	최소값	최대값	평균	표준편차
성별	남(0)	288	0	1	0.531	0.499
	여(1)					
연령	45세 이하(0)	288	0	1	0.337	0.473
	46세 이상(1)					
근무년수	15년 이하(0)	288	0	1	0.545	0.498
	16년 이상(1)					
직종	일반행정직(0)	288	0	1	0.458	0.499
	기타(1)					
직급	7급 이하(0)	288	0	1	0.215	0.411
	6급 이상(1)					
근무처	본청(0)	288	0	1	0.788	0.409
	구군(1)					

개인특성 변수 평균 분석결과⁴⁴⁾ 응답자의 성별 평균이 가장 0.5 점에 가까워 남, 녀 구분 차이가 가장 적었다. 근무년수와 직종도 0.5에 가깝다. 반면 연령, 직급, 근무처에 따른 응답자의 개인특성 차이는 크다. 연령, 직급, 근무처 변수의 순서대로 평균 0.5 점으로부터 멀어진다. 즉, 응답자들의 개인특성 중에서 근무처의 비중 차이가 가장 크다. 이는 시 본청의 합동평가 지표 담당자가 개별 구·군청의 지표 담당자보다 상대적으로 많지만, 대구광역시 내의 자치구·군이 8개(동·서·남·북·중구, 수성구, 달서구, 달성군)로서 구·군 지표 담당자의 총합은 시 본청의 그것보다 월등히 많기 때문이다.

44) 본 논문의 <표7> 응답자의 인구통계학적 분석을 통해서도 다시 확인해 볼 수 있다.

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 성별은 남성을 0점, 여성을 1점으로 하였을 때 평균 0.531(표준편차: $\sigma=0.499$)점으로 여성의 비중이 6.2%p 많다. 연령은 45세 이하를 0점, 46세 이상을 1점으로 하였을 때 평균 0.337(표준편차: $\sigma=0.473$)점으로 45세 이하의 응답자가 32.6% 많다. 근무년수는 15년 이하를 0점, 16년 이상을 1점으로 하여 평균 0.545(표준편차: $\sigma=0.498$)점으로 16년 이상 근무한 응답자의 비중이 9.0% 많다. 직종은 일반행정직을 0점, 그 외 직종을 1점으로 하여 평균 0.458(표준편차: $\sigma=0.499$)점으로 일반행정직이 8.4% 많다. 직급은 7~9급인 하위직을 0점, 6급이상인 관리직을 1점으로 하여 평균 0.215(표준편차: $\sigma=0.411$)점으로 7급 이하인 하위직 응답자가 57.0% 많다. 근무처는 본청을 0점, 구군청을 1점으로 하여 평균 0.788(표준편차: $\sigma=0.409$)점으로 본청보다 57.6% 더 많은 응답자가 구군청에 속한 것으로 나타난다.

제 4 절 수용성과 영향요인의 상관관계 분석

일반적으로 사회조사에서는 어떤 태도를 측정하고자 할 때 단일지표보다는 복수의 지표를 사용하는 것이 측정의 신뢰성을 높여줄 수 있다. 이와 같이 여러 개의 문항이 하나의 공통적인 변수를 측정하고 있는가를 알아보기 위해 활용할 수 있는 방법 중 하나가 상관관계 분석(correlation analysis)이다(정지훈, 2008; 유희성, 2011).

다음 <표 15>는 15개의 독립변수들과 종속변수인 합동평가제도의 수용성과의 상관관계와 모든 독립변수들 간의 상관관계를 분석한 결과이다.

상관계수의 관계를 살펴보면 조직·직무특성 변수, 평가제도 변수들 간 상관관계는 유의확률 0.01의 수준에서 모두 통계적으로 유의하게 나타났다. 또 조직·직무특성 변수, 평가제도 변수인 영향요인들은 합동평가제도의 수용성과 모두 정(+)의 상관관계를 보이고 있다. 따라서 9개의 요인(구분 2~10)이 증가하면 종속변수인 합동평가제도의 수용성도 증가하는 경향이 있는 양(+)의 상관관계임이 밝혀졌다.

<표 14> 합동평가제도의 수용성 관련 변수들의 상관계수 행렬

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	1.000															
2	.305***	1.000														
3	.392***	.625***	1.000													
4	.295***	.509***	.701***	1.000												
5	.237***	.438***	.428***	.530***	1.000											
6	.528***	.229***	.323***	.242***	.249***	1.000										
7	.668***	.358***	.452***	.383***	.342***	.566***	1.000									
8	.428***	.419***	.446***	.370***	.357***	.261***	.497***	1.000								
9	.392***	.321***	.333***	.227***	.192***	.293***	.309***	.171***	1.000							
10	.401***	.251***	.253***	.234***	.182***	.247***	.280***	.171***	.661***	1.000						
11	-.094*	-.120*	-.085*	-.073	-.133*	-.186*	-.068	.034	-.142**	-.123*	1.000					
12	.071	.253***	.121**	.040	.164***	.069	.110**	.115**	.140*	.113**	-.288**	1.000				
13	.023	.284***	.130**	.084*	.164***	.055	.064	.084*	.119**	.073	-.062	.607***	1.000			
14	.071	-.037	.074	.034	.047	.030	-.012	.063	-.047	-.103*	-.002	-.022	-.167**	1.000		
15	.020	.223***	.118**	.034	.258***	.087*	.080*	.103**	.074*	.099**	-.168*	.556***	.428***	.010	1.000	
16	.062	-.245**	-.141**	-.030	-.029	.079*	.071	-.212**	-.027	.002	.007	-.206**	-.218**	-.001	-.411**	1.000

주1) 1=합동평가제도의 수용성, 2=조직몰입, 3=직무만족, 4=조직문화, 5=리더십, 6=평가제도 정당성, 7=평가지표, 8=평가교육 및 리더의 관심, 9=인센티브, 10=평가결과의 연계성, 11=성별, 12=연령, 13=근무년수, 14=직종, 15=직급, 16=근무처.

주2) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

일반적으로 상관계수의 해석은 ± 0.9 이상은 ‘상관관계가 아주 높다’, $\pm 0.7\sim 0.9$ 미만은 ‘상관관계가 높다’, $\pm 0.4\sim 0.7$ 미만은 ‘상관관계가 다소 높다’, $\pm 0.2\sim 0.4$ 미만은 ‘상관관계가 있으나 낮다’, ± 0.2 미만은 ‘상관관계가 거의 없다’로 해석한다(정지훈, 2008; 유희성, 2011).

이들을 자세히 살펴보면 9개의 조직·직무특성 변수, 평가제도 변수와 종속변수인 합동평가제도의 수용성과의 상관관계는 리더십 변수가 0.237, 조직문화 변수가 0.295로서 상관계수가 다소 낮지만 상관관계가 있다고 보기에 무리가 없는 반면, 합동평가지표 변수와 같이 대부분의 상관계수가 0.305에서 0.668으로 비교적 다소 높은 것으로 나타났다.

제 5 절 수용성과 영향요인의 다중회귀분석

1. 다중회귀분석 모형의 적합성 검증 : 다중공선성 진단

이 연구에서는 15개의 변수들을 독립변수로 하고 합동평가제도의 수용성을 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시하기 전에 이들의 관계가 회귀분석모형에 적합한지 검증하기 위하여 다중공선성(multicollinearity) 진단을 하였다.

다중공선성은 고전적 회귀모델의 기본가정 중 독립변수들 간에는 상관관계가 없다는 가정이 깨어진 경우로서 독립변수들 간에 완전히 또는 강한 상관관계가 있을 경우에 발생한다(채서일, 2001; 유희성, 2011). 독립변수들 간의 상관성이 지나치게 높으면 계산과정에서 산출되는 역행렬

을 신뢰할 수 없게 되어 개별변수의 효과(판별계수의 해석)를 설명하는 것이 부적절해진다. 특히 완전한 상관($r=\pm 1.0$)인 경우를 비정칙 행렬(singular matrix)이라 부르며 역행렬을 산출할 수 없게 된다. 따라서 분석에 포함될 독립변수들의 다중공선성이 발견되면, 분석에서 제외하거나 변수들을 묶어주는 조치를 취하여야 한다. 본 연구에서 선정한 종속변수와 독립변수(조직·직무특성, 평가제도 변수)들 간의 상관관계 정도를 볼 때 각 요인 간의 상관관계수는 <표 15>에서 한 변수만 제외하고 모두 0.7이하이다.⁴⁵⁾ 따라서 본 연구의 판별타당성은 확보되었다.

한편 다중회귀분석에서는 독립변수들 간의 높은 상관관계가 없어야 한다. 독립변수들 간의 상관이 독립변수와 종속변수 간의 상관보다 클 경우에는 회귀계수의 추정에 심각한 문제를 일으켜 회귀계수의 오차가 크게 되며 그 해석에 중대한 오류를 발생시킨다(임인재·김신영·박현정, 2008; 유희성, 2011). 앞의 표에서 직무만족과 조직문화의 상관관계는 0.701, 평가결과 연계성과 인센티브제의 상관관계는 0.661로 그 계수가 높게 나타났다. 따라서 이들 변수 간에 다중공선성이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 두 변수 간의 상관계수의 분산 간의 관계를 볼 때 두 독립변수 간의 상관관계가 대략 .80 이상을 넘어서게 되면 회귀계수의 분산이 증가하기 시작하여 .90 이상을 넘어서게 되면 회귀계수의 분산이 급속히 커짐으로써 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 정확하게 추정할 수 없게 되는바(안재호, 2007), 변수들 간의 상호독립성 가정이 충족됨으로써 회귀분석을 실시하는데 지장이 없다. 그리고 모두가 이 연구에서 보고자 하는 기본적인 변수들로 제외하는 것이 바람직하지 않은 것으로

45) <표15>에서 직무만족과 조직문화 간의 상관관계계수 0.701을 제외하고 모두 0.7 이하였다. 0.701 계수도 0.7에 가까운 것으로 수용할 수 있는 범위로 여겨 존치하기로 한다.

로 판단하였다. 합동평가제도의 수용성과 유의미한 상관을 갖는 변수들의 다중공선성 진단 결과는 <표 16>과 같다.

<표 15> 수용성과 독립변수들의 다중공선성 진단

	구 분	공차한계	VIF
조직·직무특성 변수	1.조직몰입	0.495	2.021
	2.직무만족	0.369	2.708
	3.조직문화	0.420	2.378
	4.리더십	0.598	1.671
평가제도 변수	5.평가제도 정당성	0.631	1.584
	6.평가지표	0.490	2.041
	7.평가교육 및 관리층의 관심	0.604	1.656
	8.인센티브제	0.507	1.972
	9.평가결과의 연계성	0.538	1.860
개인특성 변수	1.성별	0.836	1.196
	2.연령별	0.467	2.143
	3.근무년수	0.558	1.794
	4.직종	0.920	1.086
	5.직급	0.541	1.850
	6.근무처	0.701	1.427

다중공선성을 진단하는 지표로는 여러 가지가 있는데, 본 연구에서는 공차(tolerance)와 변량팽창계수(VIF: Variance Inflation Factor)를 사용하여 이를 분석하였다. 공차(tolerance: $1-R_i^2$)는 특정변수의 표준오차의 크기를 의미하며, 이 값은 한 변수가 다른 변수들과 얼마나 상관성을 갖는지를 의미하는 독립변수들의 중다상관계수(squared multiple correlation: R_i^2)을 1.0에서 뺀으로써 계산된다. 중다상관계수 값이 크다

는 것은 그만큼 한 독립변수가 다른 독립변수에 의해 설명되는 변량 부분이 많다는 것을 의미하며, 공차가 1.0에서 중다상관제곱을 빼주기 때문에 공차가 1.0에 접근할수록 다중공선성이 없는 것으로 판단한다. 변량팽창계수(VIF: $VIF=1/1-R_i^2$)는 공차한계치의 역수로서 이것도 마찬가지로 1.0에 근접할수록 다중공선성이 없는 것으로 판단하며, 10 이상이면 다중공선성이 있는 것으로 간주한다(유희성, 2011).

종속변수인 합동평가제도의 수용성에 대한 독립변수들의 다중공선성 진단 결과 결론적으로 본 연구에서 독립변수 간 다중공선성은 거의 문제가 되지 않는 것으로 판단되었다.

2. 합동평가제도의 수용성에 대한 변수별 설명력

이상의 상관관계분석 및 다중공선성 진단 결과를 토대로 합동평가제도의 수용성에 대한 관련 변수들의 설명력을 규명하기 위하여 조직·직무 특성 변수 4개와 평가제도 변수 5개, 개인특성 변수 6개를 투입하여 다중회귀분석을 실시하였다.

먼저 조직·직무특성 변수에 대한 다중회귀분석 결과는 <표 17>과 같다.

<표 16> 수용성에 대한 조직·직무특성 변수들의 다중회귀분석

구 분	비표준화 계수	표준화 계수	t	p
조직몰입	0.026	0.019	0.331	0.741
직무만족	0.044	0.055	0.825	0.410
조직문화	-0.044	-0.044	-0.703	0.483
리더십	-0.061	-0.048	-0.914	0.362

주1) * : $p < 0.1$, ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

독립변수로 투입한 4개의 조직·직무특성 변수는 종속변수인 합동평가 제도의 수용성과 모두 유의미한 상관관계가 있었지만, 다중회귀분석 결과 조직·직무특성 변수 모두는 통계적으로 유의미한 변수로 나타나지 않았다. 조직·직무특성 각 변수에서 공무원들의 인식수준(평균값: 3.16~3.40)이 비교적 높지만, 회귀분석에서 통계적으로 유의성이 나타나지 않은 것은 상대적으로 다른 변수의 영향력이 커 상쇄된 것으로 판단된다.

분석결과를 변수별로 살펴보면 조직몰입 변수의 경우 독립변수의 상대적 영향력을 나타내는 표준화계수(β 값)가 0.019로 나왔다. 직무만족 변수에서는 0.055로 나타났으며, 조직문화 변수는 -0.044, 리더십 변수는 -0.048로 나타났다. 특히 조직·직무특성 변수 모두가 통계적으로 유의한 설명력을 확보하지는 못했으며, 조직문화 변수와 리더십 변수는 부(-)의 설명력을 갖는 것으로 나타났다.

<표 17> 수용성에 대한 평가제도 변수들의 다중회귀분석

구 분	비표준화 계수	표준화 계수	t	p
평가제도 정당성	0.387	0.183	3.588***	0.000
합동평가지표	0.590	0.430	7.410***	0.000
평가교육 및 관리층 관심	0.392	0.133	2.550**	0.011
인센티브제	0.080	0.063	1.105	0.270
평가결과의 연계성	0.220	0.183	3.299***	0.001

주1) * : $p < 0.1$, ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

평가제도 변수에서는 합동평가제도 정당성 변수, 합동평가 지표와 합동평가 교육 및 관리층의 관심, 평가결과의 연계성 변수가 정(+)의 영향을 미치며 유의미한 것으로, 인센티브 변수가 정(+)의 영향을 미치고 있지만 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 파악되었다.

분석결과를 자세히 살펴보면 합동평가제도 정당성은 유의수준 $p < 0.01$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며 영향력 수준은 0.183으로 나왔다. 합동평가지표 변수는 유의수준 $p < 0.01$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며 영향력 수준은 0.430으로 나왔다. 합동평가 교육 및 관리층 관심 변수는 유의수준 $p < 0.05$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며 영향력 수준은 0.133으로 나왔다. 평가결과의 연계성은 표준화계수가 0.183으로 나타났으며, 유의수준 $p < 0.01$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

이러한 분석결과로 미루어볼 때 국가위임사무와 국고보조사업에 기반한 합동평가제도를 뒷받침하는 법·제도를 잘 정비하고 평가과정에서의 공정성, 평가 결과의 공정성이 확보되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 합동평가에 대한 교육의 적극적인 실시와 함께 관리층의 관심이 요구된다. 아울러 평가결과에 따른 차별적인 보상이나 어느 단위까지 적용할지 어느 분야까지 연계하여 적용할지 하는 방안이 마련되어야 함을 의미한다고 할 수 있다.

<표 18> 수용성에 대한 개인특성 변수들의 다중회귀분석

구 분	비표준화 계수	표준화 계수	t	p
성별(남,여)	-0.106	-0.015	-0.342	0.733
연령별(45세이하, 이상)	0.013	0.002	0.030	0.976
근무년수(15년이하, 이상)	-0.047	-0.007	-0.124	0.902
직종(일반행정, 기타)	0.584	0.084	1.972*	0.050
직급(7급이하, 이상)	-0.432	-0.051	-0.921	0.358
근무처(본청, 구군)	0.299	0.035	0.722	0.471

주1) * : $p < 0.1$, ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

개인특성 변수로 투입한 6개의 변수는 종속변수인 합동평가제도의 수용성과 유의미한 상관관계는 $p < 0.1$ 을 만족하는 성별뿐이다. 다중회귀분석 결과 개인특성 변수는 $p < 0.1$ 을 만족하는 직종을 제외하고 모두 통계적으로 유의미한 변수로 나타나지 않았다.

분석결과를 변수별로 살펴보면 성별 변수의 경우 독립변수의 상대적 영향력을 나타내는 표준화계수(β 값)가 -0.015로 나왔다. 연령 변수에서는 0.002로 나타났으며, 근무년수 변수는 -0.007, 직종 변수는 0.084, 직급 변수는 -0.051, 근무처 변수는 0.035로 나타났다. 특히 개인특성 변수 모두가 통계적으로 유의한 설명력을 확보하지는 못했으며, 성별, 근무년수, 직급 변수는 부(-)의 설명력을 갖는 것으로 나타났다.

3. 합동평가제도의 수용성 영향요인의 다중회귀분석 결과

<표 19> 수용성에 대한 종속변수의 다중회귀분석

구 분		비표준화 계수	표준화 계수	t	p
조직·직무특성변수	조직몰입	0.026	0.019	0.331	0.741
	직무만족	0.044	0.055	0.825	0.410
	조직문화	-0.044	-0.044	-0.703	0.483
	리더십	-0.061	-0.048	-0.914	0.362
평가제도변수	평가제도 정당성	0.387	0.183	3.588***	0.000
	합동평가지표	0.590	0.430	7.410***	0.000
	평가교육 및 관리층 관심	0.392	0.133	2.550**	0.011
	인센티브제	0.080	0.063	1.105	0.270
	평가결과의 연계성	0.220	0.183	3.299***	0.001
개인특성변수	성별(남,여)	-0.106	-0.015	-0.342	0.733
	연령별(45세이하, 이상)	0.013	0.002	0.030	0.976
	근무년수(15년이하, 이상)	-0.047	-0.007	-0.124	0.902
	직종(일반행정, 기타)	0.584	0.084	1.972*	0.050
	직급(7급이하, 이상)	-0.432	-0.051	-0.921	0.358
	근무처(본청, 구군)	0.299	0.035	0.722	0.471

주1) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

합동평가제도 수용성에 영향을 미치는 전체 독립변수 중 다중회귀분석 결과에 의해 그 영향력을 비교, 분석해본다. <표 20>은 모든 독립변수(조직·직무특성 변수, 평가제도 변수, 개인특성 변수)를 넣고 합동평가제도 수용성에 대한 다중회귀분석을 한 결과이다. 독립변수의 유의확률을 파악하여 수용성에 미치는 영향의 비중은 평가제도 변수가 유의수준 $p < 0.05 \sim P < 0.01$ 수준에서 유의미한 변수 4개로 가장 많다. 개인특성 변수는 유의수준 $p < 0.1$ 수준에서 1개의 유의미한 변수를 가진다. 반면 조직·직무특성 변수는 영향력이 모두 없다. 응답자들은 무엇보다 평가제도의 변화를 바라며 제도의 변화는 합동평가제도에 대한 응답자들의 수용성에 큰 영향을 미치는 것으로 정리할 수 있다.

수용성에 영향을 미치는 변수들을 비교해보았다. 결과, ①합동평가지표 ②합동평가제도의 정당성 ③평가결과의 연계성 ④합동평가 교육 및 관리층의 관심 ⑤직종 순으로 합동평가제도 수용성과의 관계에서 영향력이 있는 것으로 분석되었다.

이들을 구체적으로 살펴보면, 합동평가제도 정당성 변수의 표준화계수는 0.183으로 나왔다. 또한 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 합동평가지표 변수의 표준화계수는 0.430로 나왔다. 또한 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 합동평가 교육 및 관리층의 관심 변수의 경우 표준화계수는 0.133으로 나왔으며 유의수준 $p < 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 합동평가 결과의 연계성 변수의 표준화계수는 0.183으로 나왔으며 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 직종 변수의 표준화계수는 0.084로 나왔으며 유의수준 $p < 0.1$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

다중회귀분석 모형을 요약해보면 다음 <표 21>과 같다. 이 회귀모형의 F값은 22.238이다. 모형의 적합도를 설명하는 R^2 값이 0.551으로 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 적합한 모형이다. 독립변수인 합동평가 제 요인의 변동이 종속변수인 합동평가제도 수용성의 변동을 설명력인 설명량(R_{adj}^2)은 52.6%였다. 이때 R^2 변화량은 0.551로 구해진 회귀모형의 효과가 과대평가된 것은 아니라는 것을 알 수 있으며 조정된 (adjusted) R^2 값과 R^2 값과의 비교로 모형이 얼마나 일반적인지 합리적인지 알 수 있다. 본 연구모형에서 $R^2 - R_{adj}^2 = 0.025$ 이므로 본 연구에서 가정한 모형이 표본이 아닌 모집단으로부터 발생된다면 대략 2.5%의 분산이 줄어들 것이다.

<표 20> 다중회귀분석 모형 요약

R	R^2	R_{adj}^2	F	p
0.742	0.551	0.526	22.238	0.000

이상의 결과에서 볼 때 합동평가제도의 수용성에 많은 영향을 미치는 변수는 합동평가제도 정당성, 합동평가지표, 합동평가 교육 및 관리층의 관심, 평가결과의 연계성, 직종이다. 따라서 이런 5가지 요인들에 주목하여 합동평가 수용성을 높이기 위한 주요 전략으로 자리매김해야 함을 알 수 있다.

제 6 절 분석 및 논의

본 연구는 합동평가제도의 수용성에 대한 수용성과 인식에 영향을 미치는 요소들에 대하여 알아보고자 하였다. 이러한 연구목적을 중심으로 합동평가제도의 수용성과 조직·직무특성 변수, 평가제도 변수, 개인특성 변수를 중심으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과를 여러 분석기법을 적용하여 분석한 결과를 종합적으로 비교한 결과 합동평가제도의 운영에 다양한 시사점을 제시해 주고 있다.

종속변수인 합동평가제도의 수용성은 기초통계분석 결과 평균이 2.83 점으로 낮은 수준으로 나타났다. 이러한 결과는 자치사무가 아닌 국가위임사무와 국고보조사업에 대한 평가라는 점과 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지나친 개입(intervention)으로 인식한다는 점, 아울러 본인의 고유 업무 이외에도 가외적인(redundant) 업무로 인식하는 점 등이 더해져 여전히 부정적인 태도에 있음을 의미한다.

본 연구에서 조직·직무특성 변수로 설정한 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십과 평가제도 변수로 설정한 합동평가제도 정당성, 합동평가 지표, 합동평가 교육 및 관리층의 관심, 인센티브, 합동평가 결과의 연계성은 종속변수인 합동평가제도의 수용성과 모두 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

먼저 조직·직무특성 요소이다.

조직몰입의 경우 평균은 3.40 점으로 타 독립변수의 평균보다 가장 높지만 회귀분석 결과 수용성과 의미 있는 관련성은 없는 것으로 나타났

다.

직무만족 역시 평균은 3.0 점을 넘는 중간 수준이나 회귀분석 결과 유의한 결과를 획득하지 못했다.

조직문화는 평균 3.36 점으로 조직·직무특성의 다른 변수보다 높은 편이며, 합동평가제도의 수용성과의 상관관계는 0.295로 통계적으로 유의미하게 분석되었지만, 다중회귀분석 결과 수용성과 전체적으로는 통계적으로 유의미한 설명력이 없는 것으로 나타났다.

리더십 변수는 수용성과의 상관관계는 0.237로 통계적으로 유의미하게 분석되었지만, 다중회귀분석 결과 수용성과 통계적으로 유의미한 설명력을 가지지 못하는 것으로 나타났다. 하지만 리더십은 평가목적을 달성하는 데 핵심요인이며(박해육·이병기·이혜영·김건위, 2007), 다른 조직·직무특성 변수 뿐 만 아니라 제도적 변수들에 영향을 미치는 중요한 요소이므로 각 조직의 리더들이 거래적 리더십 위에서 변혁적 리더십을 행사하도록 이끌 필요가 있다.

다음으로 평가제도 요소이다.

합동평가제도 정당성 영역은 평가제도 변수 뿐 만 아니라 조직·직무특성 변수를 포함해 가장 낮은 평균수준인 2.91점으로 나타났다. 반면에 수용성과의 상관관계는 0.528로 높은 편이며, 다중회귀분석 결과도 표준화계수가 0.183으로 수용성과의 관계에서 통계적으로 유의미한 영향력이 있는 것으로 분석되었다. 다중회귀분석 결과 유의미한 설명력을 보이는 것은 응답자들이 항시 피평가자적 위치에 있고 합동평가와 연계된 업무를 직접 담당하는 입장에서 합동평가를 뒷받침하는 제도의 세세한 부분까지 파악하고 있으면서 결과는 자신만의 노력이 아닌, 다른 요소들의 영향을 받는다는 것을 민감하게 느끼고 있어 공정성에 불만을 가지고 있

기 때문에 판단된다. 결국 구성원들이 합동평가 결과와 실제 성과와 괴리가 있는 것으로 여기고 있고, 합동평가 과정에서 불공정성을 느끼며 제도화의 뒷받침이 부족한 것으로 인식하고 있음을 의미한다. 따라서 합동평가제도를 받아들여려는 수용도 뿐만 아니라 제도를 뒷받침하는 요소들에 대한 불만족이 있으므로 이의 해소 방안이 필요함을 의미한다.

합동평가지표 변수는 다중회귀분석 결과 모든 구분에서 합동평가제도의 수용성과 통계적으로 유의미한 영향력을 가지는 것으로 분석되었다. 합동평가제도의 수용성과 높은 상관관계(0.668)를 갖는 것은 그간 합동평가제도 공고화 과정에서 불필요한 지표 줄이기 및 지표 간소화와 더불어 지표와 지표간 연계성을 높이기 위해 지표개발 및 보완에 합동평가지표 개선 워크숍 등 지자체 공무원의 참여의 폭을 넓히는 등 노력을 한 결과 지표에 대한 공감대를 넓힌 것으로 판단된다. 또한 합동평가가 지난해 실적을 대상으로 평가를 받고 하반기에야 결과가 나오는 일정을 가지고 있어 시차가 발생하는데, 지자체 공무원들이 합동평가지표의 중요성은 수긍하지만 지표로부터 도출된 합동평가결과가 환류 되거나 활용되는 정도가 미약함으로 인해 현실적으로 자신의 이해에 체감하는 감도가 낮고, 목표달성과 자기책임간의 인식이 부족하기 때문에 분석할 수 있다.

공공기관의 성과평가의 핵심은 성과를 평가하고 그에 따른 합리적 보상체계를 마련하는 것이다. 물론 공공기관의 성과를 평가한다는 것, 성과와 보상을 연계시킨다는 것 그 자체는 제도적 적용의 어려움, 실증주의적 근거의 부족, 의도하지 않은 결과가 나타나는 등과 같은 난제를 지니고 있다(김태은 · 임채홍 · 김나영, 2008; 유희성; 2011). 하지만 본 연구에서 인센티브 제도는 합동평가제도의 수용성과 상관관계가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 다음 변수인 합동평가 결

과의 연계성이 보다 강력한 설명력을 가진다는 점에서 단순히 당위적인 입장에서 인센티브제도의 필요성을 묻는 질문보다 현실적인 인센티브와 평가결과의 연계를 더욱 중요시하는 것으로 분석된다.

합동평가 결과가 어떤 분야에 활용되어야 하는가에 대한 인식결과 평균을 살펴보면 조직관리가 3.43, 사업예산이 3.39, 인사고과 반영이 3.32, 성과상여금이 3.26 순으로 나타났다. 합동평가제도 수용성과의 상관관계는 0.401로 유의미한 영향을 미치는 요소로 나타났다. 다중회귀분석 결과도 수용성과 유의미한 설명력을 가지고 있어 응답자 중 다수가 합동평가 결과를 인사제도, 성과상여금, 사업예산, 조직관리에 반영되는 것에 동의하고 찬성하는 것을 알 수 있다. 현재 본 연구에서 분석된 결과만으로는 이들과 합동평가 결과를 어떻게 결합시키며 어느 정도 연계가 되어야 하는지에 대한 구체적인 방법론을 제시하기는 곤란하지만, 장기적으로 합동평가 결과가 단계적으로 사업예산, 조직관리, 인사고과, 성과상여금과 연계되어야 함을 시사한다.

지금까지의 논의를 종합적으로 고려해볼 때 합동평가제도의 수용성은 조직·직무특성 변수보다는 평가제도 변수가 상관관계가 높다. 그 중 ①합동평가지표 ②합동평가제도의 정당성 ③합동평가 결과의 연계성 ④합동평가의 교육 및 관리층의 관심 순으로 영향력 수준이 높은 것으로 나타났다. 이 4개 변수 외에 다른 변수들 중 인센티브제는 다중회귀분석을 실시한 결과 통계적으로 유의미하다는 영향력을 확보하지 못했지만, 합동평가 결과의 연계성과의 상관관계가 0.661로 분명하고 합리적 보상체계를 당위적 입장으로 바라볼 때 맥락을 같이 하므로 인센티브제도 합동평가 수용성의 공고화를 위해 주로 참고해야 할 사항이다.

특히 다중회귀분석 결과 통계적으로 유의미한 설명력이 있는 것으로 나타난 5개 변수 ①합동평가지표 ②합동평가제도의 정당성 ③합동평가 결과의 연계성 ④합동평가의 교육 및 관리층의 관심 ⑤직종은 지자체에서 합동평가제도의 성공을 위해 중요하게 다루어져야 한다.

따라서 합동평가의 제도적 요소로서 합동평가를 뒷받침하는 법과 제도를 정비하고 합동평가지표의 품질을 향상시키기 위한 지속적 노력과 함께 평가결과와 실질적으로 연계된 적극적인 인센티브를 부여하여 과감한 노력을 기울이도록 하며, 사업예산, 조직관리, 인사제도, 성과상여금과의 연계성을 고려해야 할 것으로 판단된다.

제 5 장 결 론

제 1 절 요약

본 연구는 제도가 시행된 지 15년째를 맞이하고 있는 합동평가제도의 적용실태와 지자체 공무원들의 수용성과 그 차이 및 수용성의 요인을 실증적으로 분석하여 합동평가가 공고화될 수 있는 방안을 마련하고자 하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 개념 검토 및 분석틀 고찰, 지자체의 제도 운영 실태를 분석하기 위해 문헌자료를 통한 내용분석을 하였고, 종속변수인 수용성과 관련된 변수들의 연관관계 및 지자체 공무원들의 인식과 차이, 각 변수들의 평균과 설명력을 분석하기 위해 빈도분석, 상관관계분석, 다중회귀분석을 하였다.

종속변수에 해당하는 합동평가제도의 수용성을 ‘합동평가에 대한 지자체 공무원의 인식’으로 조작적 정의를 하였고, 독립변수는 조직·직무특성 변수와 평가제도 변수, 개인특성 변수로 선정하였다. 조직·직무특성 변수로는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십을 설정하였고, 제도적 변수로는 합동평가제도 정당성, 합동평가지표, 합동평가 교육 및 관리층의 관심, 인센티브제, 합동평가 결과의 연계성으로 구성하였다. 개인특성 변수로는 성별, 연령, 근무년수, 직종, 직급, 근무처로 구성하였다.

각 변수별 조사도구에 대한 내적 일치도 분석결과 신뢰성이 확보되는 모형이었으며 독립변수들 간 상관계수를 검토한 결과 변수들 간 상호독립성 가정이 충족되었고, 공차 및 변량팽창계수를 살펴본 결과 다중공선성에도 문제가 없었다.

본 연구의 실증분석을 통하여 검증된 내용은 다음과 같다.

대구광역시 시 본청과 8개 구·군청 공무원들의 합동평가제도에 대한 수용성의 평균수준은 2.83으로 나타나, 평소 업무를 통하여 접하는 지자체 합동평가 담당자들의 합동평가에 대한 불만과 불신이 반영된 결과임을 확인할 수 있었다. 반면 조직·직무특성 각 변수의 평균값은 대부분 중간치인 3.0을 상회한 3.16~3.40 수준으로 나타났고, 그 중 승진의 공정성이 가장 낮은 2.82점, 인간관계가 가장 높은 3.61점으로 조사되었다. 평가제도 변수의 5개 세부변수의 평균값은 2.91~3.40으로 조사되었고, 이 중 지표개발의 구성원 참여도가 2.81점으로 가장 낮았고, 개인·부서별 보상 필요성이 3.63점으로 가장 높았다.

합동평가제도의 수용성과 관련 변수들의 상관관계 분석 결과, 조직·직무특성 4개 변수, 평가제도 변수 6개 모두에서 합동평가제도의 수용성과 상관관계가 유의수준 $p < 0.01$ 수준에서 유의한 결과를 보였다. 합동평가제도의 수용성과 모두 강한 정(+)의 상관관계를 가지고 있으며, 상관계수는 0.237~0.668로 나타났다.

다중회귀분석을 통하여 합동평가제도의 수용성에 관한 관련 변수들의 설명력을 규명한 결과, 조직·직무특성 4개 변수에서는 모두 통계적으로 유의한 결과를 볼 수 없었다. 반면에 평가제도 변수 6개 변수 중에서는 통계적으로 유의미한 $p < 0.01 \sim p < 0.05$ 수준에서 합동평가지표, 합동평가제도의 정당성, 합동평가 결과의 연계성, 합동평가의 교육 및 관리층의 관심 순으로 설명력이 있는 변수가 도출되었다.

한편 전체 변수를 투입했을 때 유의미하게 밝혀진 변수는 5개이다. 변수별 설명력이 높은 순서는 ①합동평가지표 ②합동평가제도의 정당성 ③평가결과의 연계성 ④합동평가 교육 및 관리층의 관심 ⑤직종 순으로 합동평가제도 수용성과의 관계에서 영향력이 있는 것으로 분석되었다.

제 2 절 제 언

현재 안전행정부가 전국 16개 광역지방자치단체⁴⁶⁾에 대하여 실시하는 지자체 합동평가는 시행 초기 단계를 벗어나 지방자치단체의 국가사무에 대한 정책평가로서 공고화 단계에 있다고 할 수 있다. 정책평가제도의 실효성 제고를 위한 기반 조성과 적절한 운용을 위해서는 적지 않은 시간과 비용의 투자가 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구에서의 분석결과와 논의된 내용을 근거로 지방자치단체 합동평가제도 수용성을 제고하기 위해 다음의 고려사항이나 개선방향을 제시한다.

첫째, 정책 피평가자인 지자체 공무원들이 자신의 직무를 수행하면서 겪는 평가경험이나 조직 내부환경에 해당하는 조직몰입, 직무만족, 조직문화, 리더십에 주안점을 둘 필요가 있다. 이들 변수들은 모두 합동평가제도의 수용성에 높은 상관관계를 가지고 있으며, 공무원들의 인식수준은 중간을 상회하고 있다. 이런 측면이 합동평가제도의 수용성에 연결되도록 해야 한다. 즉, 해당 공무원들의 조직몰입 수준을 높일 수 있는 정책적 관심과 근무하는 직무환경에 대한 개선책이 마련되어야 한다. 또한

46) 세종시는 2013년부터 도입하여 시범 실시할 예정이었으나, 규모와 성질 측면에서 타 광역시와의 격차가 커 시범도입도 2014년으로 미뤄졌다. 따라서 2013년 현재 합동평가의 대상은 16개 광역자치단체라 할 수 있다.

각 부서의 리더들인 담당 사무관(계장)과 과장들에게 합동평가 결과목표를 설정하도록 하는 한편 목표 달성에 중요한 리더십을 양성하도록 하여야 한다.

둘째, 합동평가의 제도화와 절차적 공정성, 합동평가 결과의 공정성 등을 내용으로 하는 합동평가제도의 정당성은 수용성과의 상관관계가 높고 영향력 있는 요소이지만 공무원들의 인식 수준은 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 따라서 합동평가제도를 뒷받침하는 법과 제도를 정비하고 평가과정의 공정성 확보와 실제 성과와 괴리가 없도록 합동평가지표에 대한 상시 검증과 아울러 부처 단위의 개별평가와의 중복 지양 및 단일화, 평가지표의 축소화를 통한 합동평가의 간소화의 방향으로 나아가야 지자체 공무원들의 수용성이 제고될 것이다.

셋째, 정책평가에서 평가지표는 핵심요소인바, 평가지표의 정합성을 지속적으로 검토하고, 추가는 지양하는 한편 지표 일몰제 등을 도입하여 적실성이 없는 지표는 과감하게 삭제하여야 한다. 지금까지 평가지표는 꾸준히 감소하고 있으며 꼭 필요한 지표 위주로 평가를 실시함으로써 지자체 공무원들의 평가 피로를 경감시키고자 노력하고 있다. 물론 무분별한 지표 감소는 신뢰성을 저해할 수 있지만, 타당성 등의 기준도 충족해야 한다는 점에서 매우 고무적인 현상이다.

넷째, 합동평가 결과 환류 및 활용 측면에서 확실한 인센티브제를 구축하고, 어느 분야에 어떤 정도로 활용할 것인가에 대한 정책 결정이 있어야 한다.⁴⁷⁾ 보상체계에 대하여 많은 공무원들이 당위적 차원에서 동

47) 인센티브제는 다중회귀분석을 실시한 결과 통계적으로 유의미하다는 영향력을 확보

의하고 있으며 수용성과는 상관관계를 가지고 있다. 또한 합동평가 결과를 자신의 인사고과, 사업예산, 조직관리에 연계하는 것에 긍정적으로 인식하고 찬성하는 견해가 다수이다. 특히 지금까지는 각종 인센티브에서 소외되었던 구·군청 공무원들에 대한 보상체계가 확립되어야 하며, 실무상으로도 합동평가 결과 광역자치단체에 교부되는 재정 인센티브(특별교부세)를 기여도에 따라 기초자치단체에 차등적으로 지급하는 한편 훈포장을 비롯한 대통령·국무총리·장관 표창도 기초자치단체 담당공무원에게 일정 비율로 포상하는 등 보상체계의 공유가 더 확대되어가야 한다.

다섯째, 합동평가의 교육 및 관리층의 관심은 중요하다. 특히 합동평가가 국가사무에 대한 평가이다 보니, 중앙에서 하향적(top-down) 방식으로 이루어진다. 하지만 시간과 비용의 제약이 존재하다보니 합동평가가 기초자치단체인 시·군·구에까지 내실 있는 이해와 전파가 이루어지기 어려우며 이는 합동평가에 대한 불신과 회의감, 중앙정부의 지방정부에 대한 지나친 간섭으로 인식되는 경향이 있다. 이를 바로잡기 위해서라도 합동평가의 교육이 전면적으로 제대로 이루어져야 하며, 이는 광역자치단체 평가담당부서에서 중앙부처와 최고 일선현장인 시·군·구와의 교류 역할을 담당해야 함을 의미한다. 그리고 관리층의 관심의 중요성은 이론 뿐 만 아니라 실무에 있어서도 매우 지대하다. 실제로 합동평가에서 매년 좋은 결과를 보이며 상위권에 위치하는 광역자치단체(시부-대전, 부산, 도부-충북, 경북)를 보면 확대간부회의 석상에서 합동평가에 대하여 직접 점검하는 행태를 보이는 한편, 인사고과 반영이나 성과상여금과 같은 인센티브가 확실하게 보장되어 있음을 알 수 있다. 이들 지자

하지 못했지만, 합동평가 결과의 연계성과의 상관관계가 0.661로 분명하고 합리적 보상체계를 당위적 입장으로 바라볼 때 맥락을 같이 하므로 인센티브제도 합동평가 수용성의 공고화를 위해 주로 참고해야 할 사항이다.

체에 비하여 본 연구 설문대상이 된 대구광역시는 상대적으로 최상위 관리자의 합동평가에 대한 관심이 저조하며 평가결과에 따른 상벌의 정도와 파급효과가 미미한 데 그침에 따라 대구광역시 공무원들도 관리층의 관심에 대한 인식이 낮다고 유추해 볼 수 있다.

지방자치시대에도 합동평가는 국비가 투입되는 국가사무에 대한 정통성 있는 정책평가라는 점에서 책무성이 요구되며 소홀히 할 수 없는 영역이다. 때문에 직접적인 평가자와 피평가자인 안전행정부와 광역자치단체 뿐만 아니라 평가지표와 관련된 각 중앙부처와 일선 행정현장에 해당하는 기초자치단체 공무원들이 여러 가지 제약요인을 최대한 극복하면서 합동평가제도의 공고화를 위한 지자체 공무원들의 수용성을 더욱 높이기 위해 제시된 과제들이 충실히 수행되어야 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

- 강영철. (2007). “성과관리제도의 수용성에 미치는 영향요인 분석: 조직 구조, 조직문화, 성과지표를 중심으로”. 「정책분석평가학회보」 18(3), 123-152.
- _____. (2008). “성과관리제도의 수용성에 미치는 영향요인 분석: 조직 구조, 조직문화, 성과지표를 중심으로”. 「정책분석평가학회보」 18(3), 123-152.
- 강황성 · 권용수. (2004). “조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고방안: 성과평가체제의 제도적 요인을 중심으로”. 「한국행정논집」 16(4), 789-811.
- 고석호. (2009). “공공부문 BSC 성과지표의 수용도 영향요인에 관한 연구”. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 고영선 · 윤희숙 · 이주호. (2004). 「공공부문의 성과관리」 서울: 한국개발연구원.
- 국경복 · 목진휴 · 이석환. (2007). “공공부문 성과관리제도의 수용성과 효과성 인식에 관한 경험적 연구: 국가보훈처의 사례를 중심으로”. 「정책분석평가학회보」 17(3), 31-53.
- 권기헌. (2007). 「정책학의 논리: Lasswell 정책학의 현대적 재조명」. 서울: 박영사.
- 권오준. (2008). “공공부문 BSC시스템 수용에 관한 실증연구”. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 권혁인. (2008). “우리나라 지방자치단체 평가시스템의 메타평가에 관한 연구: 행정자치부의 지방자치단체평가를 중심으로”. 강원대학교 박사학위 논문.
- 김겸훈. (2009). “성과주의 인적자원관리가 지방공무원의 조직몰입에 미치는 영향 분석”. 「한국정책학회 춘계학술대회」, 2009호.
- 김동삼. (2003). “제도화 과정에서 조직구성원의 수용과 저항: 관료제 조직의 인사제도 도입을 중심으로”. 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김명수. (2003). 「공공정책평가론」. 서울: 박영사.

- 김병섭 · 박광국 · 조경호. (2000). 「조직의 이해와 관리」. 서울: 대영문화사.
- 김병진. (1997). “우리 나라 정부 정책 평가 제도의 활성화 방안: 심사평가 제도를 중심으로” . 「정책분석평가학회보」 7(2), 25-40.
- 김서용 외. (2007). “위험과 편익을 넘어서: 원자력발전소 수용성에 대한 경험적 감정의 휴리스틱 효과” . 「한국행정학보」 41(3), 373-398.
- 김성수. (2008). “조직문화 유형이 구성원의 조직몰입과 조직시민행동에 미치는 영향: 병원조직을 중심으로” . 조선대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김영춘 · 신승호 · 김정숙. (2007). “공공부문 성과관리시스템(BSC)의 성공요인에 관한 연구” . 「e-비즈니스연구」 8(4), 241-262.
- 김용동. (2007). “대전광역시 공무원 직무만족도 조사” . 「대전발전연구원」 .
- 김인수. (2008). 「거시조직이론」. 서울: 무역경영사.
- 김인희. (2008). 「학교교육 혁신론」. 경기: 한국학술정보(주).
- 김재현. (2001). “공무원의 규범적 조직몰입 결정요인과 역할에 관한 연구” . 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김정남. (2009). “한국어 MLQ Form 5-45의 요인구조 모형 비교” . 「한국심리학회지」 22(4), 567-596.
- 김태은 · 임채홍 · 김나영. (2008). “공공부문 성과관리의 적용가능성에 관한 실증적 고찰: 성과와 성과보상간 분석을 통한 증거의 제시” . 「한국정책학회보」 17(2), 149-361.
- 김현구 · 박희정. (2003). “광역자치단체 합동평가체제의 실증분석” . 「정책분석평가학회보」 13(2): 125-148.
- 남정걸. (2009). 「교육행정 및 교육경영」. 경기: 교육과학사.
- 남창우 외. (2008). “공공부문의 BSC수용성 및 조직성과의 영향요인 분석: 조직구성원의 인식을 중심으로” . 「한국행정학보」 42(3), 165-190.
- 노유진. (2005). “우리나라 정부부처에 있어서 정책평가결과의 저활용요인에 관한 연구” 「행정논총」 43(4): 245-275.

- 노화준. (2001). 「정책평가론」 서울: 법문사.
- _____. (2007). 「정책학원론」. 박영사.
- 류도암. (2012). “공무원의 성과관리제도 수용성이 조직신뢰에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 지방자치단체 구성원의 BSC에 대한 인식을 중심으로”. 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 류영아. (2010). “합동평가 영향요인의 상대적 중요도 분석”. 「한국정책과학학회보」 13(4): 243-265.
- _____. (2012). “지방자치단체 합동평가에 대한 지방공무원의 인식 비교연구”. 「지방정부연구」 16(3): 291-308.
- _____. (2012). “지방자치단체 합동평가 발전 방안”. 「한국지방행정연구원」 KRILA FOCUS 53호.
- 류춘호. (2006). “공공감사와 감사의 수용성에 관한 연구”. 「한국지방연구」 9(4): 299-322.
- 라휘문. (2007). “지방행정혁신평가결과의 수용도에 대한 영향요인분석”. 「지방행정연구」 21(2): 199-224.
- 박우서. (2005). “현행 합동평가제도의 개선방안” 「사회과학논집」, 36: 47-72.
- 박충훈 · 이상미. (2008). “지방자치단체 평가제도의 연계 및 통합방안”. 「지방행정연구」 22(2): 145-170.
- 박해육. (2006). “지방자치단체 합동평가의 실적 상호검증에 관한 연구”. 「한국행정학보」, 40(1): 249-269.
- _____. (2011). “지방자치단체 합동평가의 개선방안”. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 박해육 · 이병기 · 이혜영 · 김건위. (2005). “지방자치단체의 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구”. 「한국지방행정연구원 연구보고서」 2005(4).
- 박해육 · 이상묵. (2007). “영국 종합성과평가제도의 운영 성과 및 시사점”. 「지방행정연구」 21(3): 203-232.
- 박희정. (2000). “지방자치단체 종합평가의 평가와 과제”. 「행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.

- 박희정 · 조성호. (2004). “지방자치단체 평가체제의 비교에 관한 연구: 한국과 영국을 중심으로”. 「한국행정연구」 13(3): 263-293.
- 박희정 외. (2004). “지방자치단체 자체평가제도 정착을 위한 기초연구”. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (2008). “지방자치단체 평가의 운영실태분석: 메타평가 모형 활용을 중심으로”. 「지방행정연구」 22(1): 35-71.
- 배귀희. (2005). “주요 국가의 인사제도개혁 비교분석: 공무원의 수용성을 중심으로”. 「한국행정연구원 연구보고서」 2005(31).
- 배성현. (2001). “직무특성요인과 직무몰입 및 조직몰입과의 관계”. 「영남대학교 산경연구소 사회과학논총」 제 9집, 101-127.
- 송신근. (2008). “BSC 성과관리시스템의 수용 특성요인에 관한 연구”. 「회계저널」 17(2), 39-64.
- 신현석. (2006). “학교책무성 강화를 위한 학교평가 결과 활용방안 탐색”. 「한국교육학연구」 12(2): 59-85.
- 안재호. (2007). “성과관리제도 도입에 대한 지방공무원의 인식에 관한 연구: 균형성과표(Balanced Scorecard)를 대상으로”. 국민대학교 대학원 박사학위 논문.
- 양창삼. (2007). 「조직행동」. 경기: 법문사.
- 오석홍. (2005). 「행정학의 주요이론」. 법문사.
- _____. (2008). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 유희성. (2003). “교육행정공무원의 조직몰입에 관한 연구: 충청남도 교육행정공무원을 중심으로”. 한남대학교 행정정책대학원 석사학위 논문.
- _____. (2011). “BSC 성과관리제도의 수용성 제고 방안 연구: 충청남도교육청을 중심으로”. 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위 논문.
- 윤수재 · 이광희 · 홍재환. (2008). “성과관리제도에 대한 해외사례 비교 분석”. 「한국행정연구원 연구보고서」 2008(5).
- 이건찬. (2010). “혁신제도에 대한 정부의 커뮤니케이션 활동이 기업이 수용행동에 미치는 영향에 관한 연구: 전략물자 수출통제제도를 중심으로”. 경희대학교 대학원 박사학위 논문.

- 이광희. (2003). 「지방자치단체 평가체계 연구」 서울: 한국행정연구원.
- 이봉락 · 강근복. (2009). “중앙행정기관 자체평가의 활용요인 분석”. 「한국정책학회보」 18(3): 187-219.
- 이석환 · 조주연. (2010). “성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 평가체계요인과 내부동기요인을 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」 20(4), 269-291.
- 이윤식 · 제갈돈 · 김주환 외. (2006). 「정부성과관리와 평가제도」 서울: 대영문화사
- 이종수. (2002). “공공부문의 생산성과 성과평가체계: 정부 합동평가제도의 문제점과 개선방안을 중심으로”. 「연세행정논총」 27, 27-48.
- _____. (2005). “성과관리체계와 직무성과계약제: 쟁점의 분석”. 「지방행정연구소」 212, 5-8.
- 이종수 · 윤영진 외. (2008). 「새 행정학: 5정판」. 서울: 대영문화사.
- 이철주. (2009). “공공부문 구성원의 정보시스템 수용과 활용에 미치는 영향요인 분석: 조직구조, 과업에 e한 이해 그리고 의사소통기제를 중심으로”. 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 이혜영 · 최성락. (2005). “평가영향의 관점에서 평가결과 활용에 관한 연구: 지방자치단체 합동평가를 중심으로”. 「한국사회와행정연구」 16(1), 131-149.
- 임동진 · 강영철. (2008). “정부업무평가결과 환류의 정착방안 연구”. 「한국행정연구원」.
- 임인재 · 김신영 · 박현정. (2008). 「교육·심리·사회 연구를 위한 통계방법」. 서울: 학현사.
- 정정길. (1999). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 정지훈. (2008). “지방자치단체의 성과관리가 조직효과성에 미치는 영향 연구”. 건국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 채서일. (2001). 「사회과학조사방법론(2판)」. 서울: 학현사.
- 최창수. (2003). “중앙정부의 광역자치단체 합동평가의 문제점 및 개선방향”. 「자치행정」 통권 185호(2003.8), 15-21.
- 최형섭 · 서현식 · 오재인. (2009). “성과지표 특성이 평가의 수용성에

- 미치는 영향에 관한 연구”. 「한국데이터베이스 학회지」 16(2), 99-120.
- 허철부. (1983). “조직 Commitment에 관한 연구: 이론적 배경과 경험주의적 방법론을 중심으로”. 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.
- 황성원. (2007). “성과관리제도의 수용성 제고방안에 관한 연구”. 「한국행정연구원」.
- 황성원 · 최진식 · 김승언. (2008). “조직몰입과 직무몰입이 성과관리제도 수용성에 미치는 영향에 관한 연구”. 「한국인사행정학회보」 7(2), 151-174.
- 안전행정부. (2013). 지방자치단체 합동평가 내부자료.
- 한국지방행정연구원. (2009). 「한국 지방자치의 새로운 도전과 비전」.
- 행정안전부. (2009a). 「2008년도 지방자치단체 합동평가 결과 공개(보도자료)」. 서울: 안전행정부
- _____ . (2009b). 「2008년도 지방자치단체 합동평가 결과」. 서울: 안전행정부
- _____ . (2010b). 「지방자치단체 합동평가」. 서울: 안전행정부
- 내고장알리미. (www.lajis.go.kr).
- 뉴스웨이. (2011). 2011. 12. 27일자 보도.
- 뉴시스. (2012). 2012. 6. 19일자 보도.
- 울산시민일보. (2011). 2011. 11. 29일자 보도.
- 지방행정평가정보시스템. (<http://www.vps.go.kr>).
- G영상뉴스통신. (2011). 2011. 11. 3일자 보도.
- ASPA Center for Accountability & Performance (1999). Performance Measurement: Concepts and Techniques. 2nd ed., Washington, D.C.: American Society for Public Administration.
- Aucoin, P. R. Heintzman. (2000). The Dialectics of Accountability for performance in public Management Reform. International Review of Administrative Science 66(1),

45-57.

- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purpose Require Different Measures. *Public Administration Review* 63(5).
- Bennis. (1989). *On Becoming a Leader*. New York: Addison-Wesley.
- Burns. (1978). *Leadership*. New York. Harper & Row Pub.
- Caracelli, V.J. (2000). Evaluation use at the Threshold of the Twenty-first Century in V. Caracelli and H.Preskill (eds.) *The Expanding Scope of Evaluation Use. New Directions for Evaluation* 88. SanFrancisco, CA: Jossey-Bass.
- Cavalluzzo, K. S. & C. D Ittner. (2004). *Impiementing Performance Measurement Innovations: Evidence form Government, Accounting Organizations and Society*, Vol. 29, 246-267.
- Chemers. (1997). *An Integrative Theory of Leadership*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Cooper, et. al. (1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Cousins, Bradley. (2003). Utilization Effects of Participatory Evaluation in T.Kelligan and D.L.Stufflebeam (eds) *International Handbook of Educational Evaluation*, pp.245-66. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Cummings, Rick.(2002). *Rethinking Evaluation Use*, Paper presented at the 2002 Australasian Evaluation Society International Conference 2002-Wollongong Australia. (www.aes.asu.au)
- Dessler, G. (1980). *Organization Theory*. New York Prentice-Hall. Harrison.
- Duncan, J. W. (1981). *Organization Behavior*, Boston: honghton Mifflin Company.
- Dye. (1984). *The Irony of democracy*. Brooks/Cole.

- Hellriegel et al. (1992). *Organizational Behavior* (7th ed.), 110-111. West Publishing Company.
- Henry, Gary T and Melvin M. Mark. (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation's influence on Attitudes and Actions, *American Journal of Evaluation*, 24(3): 293-314
- Henry, Gary T. (2002). Why not use?, in Caracelli and H.Preskill (eds.) *The Expanding Scope of Evaluation Use*. SanFrancisco, CA: Jossey-Bass.
- Holzer, Boris. (2005). Netzwerkanalyse. In Kühl, Stefan et al. (Hrsg.). *Quantitative Methoden der Organisationsforschung*. Ein Handbuch, 386-420. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kaufman, H. (1971). *The Limits of Organizational Change*, University of Alabama Press.
- Kirkhart, K. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence, in V. Caracelli and H.Preskill (eds.) *The Expanding Scope of Evaluation Use*. *New Directions for Evaluation* 88. SanFrancisco, CA: Jossey-Bass.
- Larson, Richard & Leni Berliner. (1983). On Evaluating Evaluations. *Policy Sciences* 16(2)
- Long, Edward and Aimee E. Franklin. (2004). The Paradox of Implementing the GPRA: Top Down Direction for Bottom-Up Implementation, *Public Administration Review* 64(3).
- March J. G. & Simon. H. A. (1977). 「조직이론」. 서울: 박영사.
- Mark, M. M. and G. T. Henry. (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence, *Evaluation*, 10(1). pp.35-37.
- Melkers, J. E. and K.G. Willoughby. (2001). Budgeters Views of State Performance-budgeting Systems: Distinctions across Branches, *Public Administration Review* 61(1).

- Mohr. (1995). Impact analysis for program evaluation. Sage Publications.
- Morrow. P. A. (1983). Concept Redundancy in Organizational Research: The Case of Work Commitment. *Academy Management Review* 8(3), 487-489.
- Office of the Comptroller General of Canada. (1981). Guide on the Program Evaluation Function.
- Oran R. Young. (1979). Compliance and public authority: a theory with international applications. The Johns Hopkins Univ. Pr.
- Schein. Edgar. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. John Wiley & Sons Inc.
- Smith. (1989). *Evaluability assessment: a practical approach*. Kluwer Academic.
- Sanderson. (1998). Beyond Performance, Assessing 'Value' in Local Government. *Local Government Studies* 24(4), 1-18.
- Scriven. (1981). *Evaluation Thesaurus*(3th ed.). Inverness. Edge-press.
- Stogdill. R. M. (1974). *Handbook of leadership: a survey of theory and research*. New York. The Free Press.
- Stufflebeam, D.L. (1983). "The CIPP model for program evaluation". in G.F.Madaus, M.Scriven, & D.L. Stufflebeam(eds.), *Evaluation models*. Boston: Kluwer-Nijhoff: 117-141.
- Stufflebeam, D.L. & Shinkfield, A.J. (1985). *Systematic evaluation*. Boston: Kluwer- Nijhoff.
- Thompson et al. (1996). *Strategic Management: Concepts & Cases*. Boston, MA: Irwin/McGraw-Hill.
- Vedung. (1997). *Public policy and program evaluation*. Transaction.
- Wayne k. Hoy, Cecil G. Miskel. (2007). 「교육행정: 이론, 연구, 실제」. 서울: 아카데미프레스.

- Wholey et al. (1971). Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Programs. Washington D.C. The Urban Institute.
- Worthen, B. R. & Sanders, J. R. (1987). Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines. White Plains, New York: Longman Inc.
- Yuki. (1989). Leadership in Organization. Pearson.
- Zaltman. G. & Wallendorf, M. (1983). Consumer Behavior: Basic Findings and Management Implications. New York: John Willy & Son.

설문지

안녕하십니까?

정부합동평가 업무 보시느라 수고 많으십니다. 1999년부터 도입되어 14년째 시행되고 있는 정부합동평가는 학문적으로나 실무적으로 우호적인 시각과 부정적인 시각이 병존하고 있습니다. 이에 정부합동평가가 주요 행위자인 우리 지방자치단체 공무원의 수용성에 미치는 영향요인을 알아보고자 본 조사를 실시하게 되었습니다.

본 설문지의 조사내용은 학문적인 목적 이외에는 사용하지 않을 것이며, 특정 부서나 응답자 개인의 개별적인 사항은 집계나 평가하지 않습니다.

바쁘시더라도 직접 관여하고 계시는 정부합동평가에 대하여 동병상련의 입장에서 함께 고민해본다는 의미로 처음부터 끝까지 답해 주시기 바라며, 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2013년 10월

한국지방행정연구원장 이 승 종
 서울대학교 행정대학원 석사과정 김 동 규

I. 조직·직무특성에 관한 질문입니다. 동의하는 칸에 √ 표 해주시면 감사하겠습니다.

1. 조직몰입		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	나는 우리 시의 정책에 찬성하는 경우가 많다.	①	②	③	④	⑤
2	우리 시의 목표가 곧 나의 목표와 유사하다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
3	내가 속한 시청이 아닌 타 조직에 갈 기회가 주어진다 면 기꺼이 가겠다.	①	②	③	④	⑤
4	대구광역시청의 일원임을 자랑스럽게 생각한다.	①	②	③	④	⑤
5	내가 속한 대구시의 성과 향상을 위하여 나에게 부여된 역할 이상으로 노력한다.	①	②	③	④	⑤
6	내가 속한 조직을 위해 다른 사람보다 많은 일을 한다.	①	②	③	④	⑤

2. 직무만족		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	내가 속한 시청은 업무수행에 필요한 결정을 스스로 하도록 허용된다.	①	②	③	④	⑤
2	나는 나의 직무수행 및 성과향상을 통해 만족을 느낀다.	①	②	③	④	⑤
3	나는 나의 직무를 수행하면서 긍지나 성취감을 느낀다.	①	②	③	④	⑤
4	나의 직무는 행정상 꼭 필요한 일이며 동료 직원들이 중요시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5	우리 시는 직무수행에 최선을 다할 수 있는 기회를 제공한다.	①	②	③	④	⑤
6	조직 내 동료와 상사와의 인간관계가 좋은 편이다.	①	②	③	④	⑤
7	성과에 열심히 기여하는 것이 승진에 영향을 미친다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
8	내가 속한 시청에서 공정하게 승진된다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
3. 조직문화		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	우리 시는 공식적인 명령과 절차를 중요하게 여긴다.	①	②	③	④	⑤
2	우리 시는 규칙을 지키는 것을 중요하게 여긴다.	①	②	③	④	⑤
3	우리 시는 성과가 좋은 직원을 우대하는 분위기다.	①	②	③	④	⑤
4	우리 조직은 개인의 욕구보다 조직목표 달성과 과업 중심으로 운영된다.	①	②	③	④	⑤
5	우리 시청은 공동체 의식과 일체감을 형성하는 데 많은 노력을 기울인다.	①	②	③	④	⑤
6	우리 시청의 구성원들은 결속력이 있고 서로 정보를 공유한다.	①	②	③	④	⑤
7	우리 시청은 새로운 아이디어 개발을 통한 직무수행 분위기를 독려한다.	①	②	③	④	⑤
4. 리더십 (자신 또는 리더를 생각하면서 체크해주세요)		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	중요한 문제가 발생하더라도 개입하기를 꺼려하고 피한다.	①	②	③	④	⑤
2	수행목표를 성취하는데 누가 얼마나 기여했는지 구체적으로 밝힌다.	①	②	③	④	⑤
3	기준에 못 미쳐서 실패하는 것을 예방하기 위해 온 힘을 집중한다.	①	②	③	④	⑤

4	자신의 개인적 이익보다 집단 전체의 이익을 앞세운다.	①	②	③	④	⑤
5	자신이 중요하다고 생각하는 가치와 신념들에 대해서 열성적으로 말한다.	①	②	③	④	⑤
6	미래에 대한 분명한 비전을 강력하게 제시한다.	①	②	③	④	⑤
7	문제해결 과정에서 서로 다르지만 다양한 관점들을 권장하고 추구한다.	①	②	③	④	⑤

II. 합동평가 제도적 요인에 관한 질문입니다. 동의하는 칸에 √표 해주시면 감사하겠습니다.

1. 합동평가 제도 정당성		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가제도를 뒷받침하는 법·제도가 잘 되어 있다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가에 의한 평가과정은 공정하다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가 결과와 본인이 생각하는 실제 성과와 차이가 없다.	①	②	③	④	⑤
2. 합동평가 지표		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가지표는 업무수행(성과)을 모니터링하고 업무에 활용되고 있다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가의 운영 및 결과정보가 상하부서(담당-과-국)간 공유되고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가지표는 시의 주요 업무를 대변하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4	합동평가지표 개발이나 수정에 구성원들의 참여가 활발하다.	①	②	③	④	⑤
3. 합동평가 교육 및 관리층의 관심		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가에 대한 체계적인 교육이 더 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	나는 합동평가에 관해 자발적인 학습을 한다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가 실적을 제고할 수 있도록 기관장의 배려와 관심이 있다.	①	②	③	④	⑤

4. 인센티브제(보상체계)		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가 결과에 따라 차별적인 보상이 있어야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가 결과 보상은 개인에게 적용되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가 결과 보상은 부서에게 적용되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	합동평가 결과 보상은 개인과 부서 모두에게 적용 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
5. 합동평가 결과의 연계성		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가 결과와 사업예산과 연계되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가 결과와 조직관리(인력관리)와 연계되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	합동평가 결과와 인사고과(승진, 전보 등)이 연계되 어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	합동평가 결과와 성과상여금과 연계되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 합동평가 수용성에 관한 질문입니다. 동의하는 칸에 √ 표 해주
시면 감사하겠습니다.

수용성		전혀 아니 다	그렇 지 않다	보통 이다	그렇 다	매우 그렇 다
1	합동평가는 적절한 정책평가 및 성과평가 시스템이다.	①	②	③	④	⑤
2	합동평가제도가 미래에도 계속 실시되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	나는 합동평가제도가 주는 부담(책임과 경쟁 등)을 수 용할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
4	합동평가제도 도입 및 활성화 이후 시청이 성과 지향적 으로 변화되었다.	①	②	③	④	⑤
5	합동평가제도 결과가 개인·조직의 성과 개선, 의사소 통 등에 기여하고 있다.	①	②	③	④	⑤

IV. 인구통계학적 사항에 관한 질문입니다. 해당되는 번호에 √ 표
 해주시면 감사하겠습니다.

1	성별	① 남 ② 여
2	연령	① 35세 이하 ② 36~40세 ③ 41~45세 ④ 46~50세 ⑤ 51~55세 ⑥ 56세 이상
3	근무 년수	① 5년 이하 ② 6~10년 ③ 11~15년 ④ 16~20년 ⑤ 21~25년 ⑥ 26년 이상
4	직종	① 일반행정직 ② 건설·토목직 ③ 전산직 ④ 간호직 ⑤ 세무직 ⑥ 기타
5	직급	① 9급 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 이상

끝까지 응답해주셔서 감사합니다.

Abstract

A empirical study on acceptability of combined evaluation of local government

- Focusing on cases of Daegu -

Kim, Dong-Gyu

Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The purpose of this study is to promote settlement and vitalization of combined evaluation ultimately by drawing influential factors to improve acceptance of persons who receive political evaluation focusing on combined evaluation of local government(CELG)s in the Korean policy evaluation system. Review of the concept and the analytical frame was studied and the real condition of operation of the local governmental systems were grasped to accomplish the purpose of the study and the bibliographic data was analyzed to compose research tools.

It was judged to draw plans to operate and improve systems by

analyzing the correlation between acceptability of the combined evaluation system and major variables focusing on them. Independent variables are composed by characteristic variables of organizations and jobs, evaluation system variables, and individual characteristic variables by amending and supplementing the tools which were used in the precedent studies. Organizational commitment, job satisfaction, organizational culture, and leadership were selected as sub-variables of the characteristic variables of organizations and jobs. Legitimacy, evaluation indices, combined evaluation education and the official classes' interest, incentive, and connectivity of evaluation results were done as the ones of the evaluation system variables. And gender, age, years of service, types of occupation, position, and place of employment were done as the individual characteristic variables.

As for the research subjects, 342 public servants in the city hall, gu offices, and gun offices, the subjects of combined evaluation of the ones which belong to it and 8 gu and gun offices in Daegu, were selected as the population. 308 copies were collected in the result which collected the survey data and the data utilized in the analysis is the total 288 copies. The frequency analysis, correlation analysis, and multiple regression analysis of the collected data are carried out by using SPSS WIN statistical program.

The result gotten from this study is summarized as follow:

First, the research subjects were 135 men(46.9%) and 153 women(53.1%). As for their age, the persons who are less than 45 years old are 66.3%(191 persons) and the ones who are more than 46

years old are 33.7%(97persons). And as for years of service, the persons who are more than 16 years are 54.5%(157 persons) and the ones who are less than 15 years old are 45.5%(131 persons). In case of types of occupation, 54.2%(156 persons) of the respondents was general administrative jobs and 45.8%(132 persons) was a few types of occupation. As for position, 9 to 7 classes which were classified into the junior rank are 78.5%(226 persons) and the administrative position which is more than 6 classes is 21.5%(62 persons). And finally, the respondents who work in the city hall were 21.2%(61 persons) and the ones who do in the gu and gun offices are 78.8%(227명).

Second, it has found that the average level of the acceptability about the combined evaluation system is 2.83 points, the characteristic variables of organizations and jobs are 3.20 to 3.40 points, the evaluation system variables are 2.91 to 3.40 points. The necessity to reward individuals and departments and human relations were high as 3.63 and 3.61 points in the sub variables. Members' participation in development of indices and legitimacy of promotion were low as 2.81 and 2.82 points.

Third, the analytical results of the correlation between acceptability of the combined evaluation system and the relevant variables have found that the correlation between the 4 characteristic variables of organizations and jobs and all the 6 evaluation system variables and the acceptability of the combined evaluation system is significant in the significance level of $p < 0.01$. It has found to have very positive correlation with the acceptability of the combined evaluation system

and the correlation coefficient was shown as 0.237 to 0.668.

Fourth, the result of the multiple regression analysis to establish explanatory power of the relevant variables about the acceptability has found that R^2 value is 0.551(F value: 22.238, $p=0.000$), the standardized coefficient of evaluation indices has the greatest effect as 0.441 in the significant variables, which are followed by connectivity of the evaluation results(the standardized coefficient: 0.219), legitimacy of the evaluation system(the standardized coefficient: 0.192), evaluation education and the official classes' interest (the standardized coefficient: 0.116), the types of occupation(the standardized coefficient: 0.085).

In this context, the study tries to suggest the following to improve the acceptability of combined evaluation of local government(CELG)s based on the analytical results and discussed contents.

First, emphasis of organizational commitment, job satisfaction, organizational culture, and leadership of public servants in local governments which are the persons who receive political evaluation needs to be placed. These variables have the high correlation with the acceptability of the combined evaluation system and public servants' awareness is above the average. That is, political interest which can increase the applicable public servants' organizational commitment. And goals of combined evaluation results should be set and corrective measures about working job environment should be prepared. And leadership which is important for accomplishing the goals should be fostered

Second, It has found that legitimacy of the combined evaluation system has the high correlation with the acceptability and is the influential factor, but public servants' awareness is not that high.

Therefore, when the law and systems which support the combined evaluation system are established, legitimacy of the evaluation process is secured, it is regularly verified so that there cannot be any gap between actual results and it, any overlap between individual evaluation by department is avoided and they are unified, and it is simplified by reducing evaluation indices, the acceptability of public servants in local government will be improved.

Third, because the evaluation indices are the key element in political evaluation, consistency of evaluation indices should continue to be reviewed and the indices without the adaptability should resolutely be deleted by introducing the sunset law of indices.

Fourth, in the aspect to feedback and utilize the combined evaluation results, the certain incentive system should be built and the policy how it is utilized in what fields should be decided. There are many opinions which recognize connection of the combined evaluation results to performance assessment, business budget, and organizational management positively and agree with it. Therefore, the reward systems for the public servants in the gu and gun offices which were alienated from all kinds of incentives should be established and sharing of the reward system should be more extended.

Fifth, the combined evaluation education and the official classes' interest is important. Especially, combined evaluation done by the top-down method is difficult to be better understood and distributed to cities, guns, and gus which are local governments and tends to be recognized as the central government's overgovernment. And as the top manger is relatively less interested in combined evaluation in Daegu which is the research subject of this study and reward and

punishment and the ripple effect is insignificant according to evaluation results, the official classes' interest is very necessary.

Keywords : **Combined evaluation,**
Combined evaluation of local government(CELG),
Combined evaluation acceptability, acceptability,
Characteristic variables of organizations and
jobs, Evaluation system variables

Student Number : 2010-22112